

Visumpolitik als Migrationskanal: Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung; Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Parusel, Bernd; Schneider, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Parusel, B., & Schneider, J. (2012). *Visumpolitik als Migrationskanal: Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung; Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 40). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67777-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Visumpolitik als Migrationskanal

Die Auswirkungen der Visumvergabe
auf die Steuerung der Zuwanderung

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für
das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Working Paper 40

der Nationalen Kontaktstelle
des EMN und der Forschungs-
gruppe des Bundesamtes

erschienen 2012



Kofinanziert durch die
Europäische Kommission

Bernd Parusel
Jan Schneider

Visumpolitik als Migrationskanal

Die Auswirkungen der Visumvergabe
auf die Steuerung der Zuwanderung

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für
das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Bernd Parusel
Jan Schneider



Hinweis:

Aussagen in dieser Studie binden weder staatliche noch nichtstaatliche Stellen innerhalb und außerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Aussagen zur Visumpolitik müssen nicht der Politik der Bundesregierung entsprechen. Die Beschreibung von Verfahrensweisen und -abläufen im Visumerteilungsverfahren begründet keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Ansprüche auf die Erteilung eines Visums, auf behördliches Handeln oder Rechtspositionen können aus dieser Studie nicht abgeleitet werden.

Zusammenfassung

Die Visumpolitik und die Visumvergabepraxis sind, neben den anderen grundlegenden rechtlichen Voraussetzungen für Einreise und Aufenthalt von Ausländern sowie den Maßnahmen der Grenzkontrolle, wesentliche Elemente der Zuwanderungssteuerung durch Nationalstaaten. Sie dienen unmittelbar der Kontrolle des Zugangs von Ausländern zum Hoheitsgebiet und sind damit auch Instrumente der Sicherheitspolitik. Im Rahmen der Visumpolitik wird festgelegt, wer für die Einreise neben einem Pass auch ein Visum benötigt, welche Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums erfüllt sein müssen und ob nur eine kurzfristige Anwesenheit oder aber ein längerfristiger Aufenthalt möglich ist. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft handelt es sich bei der Visumpolitik um ein Instrument, mit dem die EU sowie die Mitgliedstaaten die Mobilität von Drittstaatsangehörigen noch vor deren Einreise extraterritorial regulieren.

Ausmaß der Visumerteilung

Die quantitative Bedeutung der Visumpolitik illustriert die Tatsache, dass die Staaten des Schengenraums im Jahr 2010 insgesamt mehr als 12,5 Mio. Visa erteilt haben. Mit über 11,5 Mio. (87,7 %) entfiel ein Großteil davon auf so genannte Schengen-Visa oder C-Visa für kurzfristige Aufenthalte, die nicht der Zuwanderung dienen. Mehr als eine Million (8,1 %) waren nationale Visa für längerfristige Aufenthalte, sog. D-Visa. Allein auf Deutschland entfielen 1.755.104 aller ausgestellten Visa innerhalb des Schengenraums. Auch hier handelte es sich in 91,4 % der Fälle um C-Visa (absolut 1.603.758) und in 8,1 % der Fälle um D-Visa (142.749).

Zusammenhänge zwischen Visumerteilung und Zuwanderung?

Die Frage, in welchem Ausmaß die Visumpolitik nicht nur kurzfristige Mobilität, z.B. in Form von Tourismus, Geschäfts- oder Besuchsreisen, sondern auch das tatsächliche Zuwanderungsgeschehen im Sinne längerer Aufenthalte beeinflusst, konnte von der Migrationsforschung noch nicht klar beantwortet werden. Es gibt Beispiele dafür, dass die Abschaffung der Visumpflicht für Staatsangehörige bestimmter Länder nicht zu durchgreifenden Veränderungen der Zuwanderungsbewegungen aus dem jeweiligen Land führt. Andererseits folgte beispielsweise in jüngster Zeit der Abschaffung der Visumpflicht für Staatsangehörige von Ländern des westlichen Balkans vor allem eine deutliche Steigerung der registrierten Zuzüge von Asylantragstellern.

Wichtige Unterscheidung der Visaarten

Bei der Untersuchung der Frage, inwieweit die Visumpolitik das Migrationsgeschehen beeinflusst, muss zwischen Visa für kurzfristige Aufenthalte („C-Visa“) und Visa für längerfristige Aufenthalte („D-Visa“) unterschieden werden. C-Visa werden u.a. für Geschäftsreisen, touristische Aufenthalte oder auch Besuche von Familienangehörigen sowie für die Teilnahme an Sport- oder Kulturveranstaltungen vergeben, also für Kurzaufenthalte. Eine zentrale Kategorie im Visumverfahren ist in diesem Zusammenhang die Prüfung und Feststellung der notwendigen Rückkehrbereitschaft der Antragsteller.

D-Visa werden hingegen u.a. zum Zweck der Erwerbstätigkeit, für Studienaufenthalte und zur Familienzusammenführung erteilt, meistens auf der Grundlage einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive. Sowohl C-Visa als auch D-Visa orientieren sich dabei am Zuwanderungsrecht und können – in besonderen Fällen – auch aus humanitären Gründen ausgestellt werden.

Die in dieser Studie analysierten Statistiken zeigen, dass die Vergabe von D-Visa an Staatsangehörige bestimmter Länder mit dem Zuwanderungsgeschehen aus diesen Ländern erwartungsgemäß korreliert, wenn auch – je nach Beispiel – in unterschiedlich hohem Maß. Demgegenüber wirkt sich die Vergabe von C-Visa entsprechend der Zielsetzung der Schengen-Staaten, die kurzfristige Mobilität von Drittstaatsangehörigen unter gleichen Bedingungen zu ermöglichen und zu kontrollieren, nicht nachweisbar auf die tatsächliche Zuwanderung nach Deutschland aus.

Europäisierung der Visumpolitik

Hinsichtlich der Vergabe von Kurzzeitvisa (C-Visa) bestehen im Rahmen der nationalen Visumpolitik nur noch geringe Handlungsspielräume. Die Visumpolitik ist eines der Politikfelder der Innen- und Justizpolitik der EU, bei denen der Prozess der „Vergemeinschaftung“ weit fortgeschritten ist. Sowohl der Ablauf des Visumverfahrens wie auch die Frage, welche Drittstaaten der Visumpflicht unterliegen bzw. welche Staatsangehörige im Rahmen von Kurzaufenthalten visumfrei in die Europäische Union einreisen dürfen, ist durch EU-Verordnungen festgelegt. Die Gemeinschaftskompetenz betrifft daneben auch die Visumgebühren, die bei Einreichung eines Visumantrags vorzulegenden Dokumente und die Rechte der Antragsteller bei Ablehnungen von Visumanträgen.

Visumpolitik als Instrument der Zuwanderungssteuerung

Die Vergabe von Visa für längerfristige Aufenthalte (D-Visa) richtet sich anders als die Erteilung von C-Visa nach dem nationalen Recht, wobei europarechtlich festgelegt ist, dass nationale Visa auch zu kurzfristigen Aufenthalten in anderen Schengen-Staaten berechtigen. In Deutschland orientiert sich die Vergabe nationaler Visa an den Bestimmungen des Aufenthaltsrechts. Die Studie verdeutlicht, dass im Hinblick auf Zuwanderung nach Deutschland im Sinne längerfristiger Aufenthalte bzw. einer Niederlassung (Einwanderung) die sicherheits- und kontrollpolitische Bedeutung der Visumpolitik unter quantitativen Gesichtspunkten zurückgegangen ist. So hat sich die Zahl der erteilten D-Visa in den vergangenen zehn Jahren verringert, von knapp 400.000 im Jahr 2001 auf zuletzt 142.749 im Jahr 2010. Dies ist vorrangig auf die Erweiterung der EU zurückzuführen, denn die meisten Zuwanderer in Deutschland stammen aus anderen EU-Mitgliedstaaten. Aus der Zuzugsstatistik geht hervor, dass nur rund 40,8% des Zuwanderungsgeschehens im Jahr 2010 auf Staatsangehörige von Ländern entfiel, die nicht der EU angehören und somit grundsätzlich Maßnahmen der Visumpolitik unterlagen. In diesem Anteil sind jedoch auch Staatsangehörige quantitativ bedeutsamer Herkunftsländer enthalten, die gegenwärtig nicht nur von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte, sondern auch für längerfristige Aufenthalte befreit sind, etwa der USA oder Japans. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass der überwiegende Teil der Drittstaatsangehörigen bei geplantem längerfristigem Aufenthalt in Deutschland

der Visumpflicht unterliegt, darunter Staatsangehörige mehrerer Herkunftsländer, die für das Zuwanderungsgeschehen in Deutschland überaus bedeutsam sind. Für die Kontrolle und Steuerung der Zuwanderung aus Drittstaaten ist die Visumpolitik somit ein wichtiges Instrument.

Für die grundsätzlichen Ziele der Visumpolitik – Ermöglichung bzw. Förderung der legalen Mobilität sowie Vorbeugung und Verhinderung der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts – spielen verschiedene Faktoren eine Rolle: Als förderlich für die Ermöglichung der legalen Reisetätigkeit können über die aufenthaltsrechtlichen Grundlagen hinaus etwa Visaerleichterungsabkommen gelten, die u.a. Bestimmungen über ermäßigte Visumgebühren und eine schnellere Bearbeitung von Visumanträgen enthalten können, oder auch günstigere Bedingungen für so genannte „Bona-fide“-Antragsteller. Von zentraler Bedeutung für die Verhinderung illegaler Migration sind die Prüfung der Rückkehrbereitschaft der Visumantragsteller, die Einbeziehung von Sicherheitsbehörden in das Visumverfahren sowie die Nutzung des neu in Betrieb genommenen Visa-Informationssystems (VIS).

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	5
	Inhaltsverzeichnis	8
	Abkürzungsverzeichnis	10
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	11
1	Einleitung	13
	1.1 Methodisches Vorgehen	15
	1.2 Definitionen	17
2	Der politische und rechtliche Rahmen der Visumvergabe	21
	2.1 Nationale Politik und aufenthaltsrechtlicher Rahmen	23
	2.2 Vereinbarungen mit Drittstaaten	25
	2.3 Politische und rechtliche Neuerungen aufgrund der gemeinsamen Visumpolitik der EU	28
	2.4 Neuerungen bei der Vergabe nationaler Visa (D-Visa)	30
3	Die Organisation und praktische Umsetzung der Visumpolitik	32
	3.1 Die Stufen des Visumverfahrens nach dem Visakodex und die Umsetzung in Deutschland	33
	3.1.1 Visumantrag	36
	3.1.2 Prüfung des Antrags und Entscheidung der Auslandsvertretung	38
	3.1.3 Einreise und Aufenthalt	43
	3.1.4 Ausreise	44
	3.2 Die Visumvergabe für langfristige Aufenthalte (D-Visa)	45
	3.2.1 Grundlagen und Besonderheiten der Visumvergabe für langfristige Aufenthalte	45
	3.2.2 Die Erleichterung der legalen Zuwanderung im Rahmen des Visumverfahrens: Erfolgsfaktoren	50
	3.3 Die Vorbeugung der irregulären Migration im Rahmen des Visumverfahrens	51
	3.3.1 Die Vorbeugung der irregulären Migration im Rahmen von Visumvergabe und Monitoring	51
	3.3.2 Weitere Maßnahmen der Vorbeugung der irregulären Migration im Rahmen des Visumverfahrens	54
	3.3.3 Vorbeugung der irregulären Migration im Rahmen des Visumverfahrens: Erfolgsfaktoren	55

4	Zusammenarbeit mit Drittstaaten: Fallbeispiele	56
4.1	Fallbeispiel 1: Deutschland – Russische Föderation	56
4.1.1	Grundlage der Wahl des Länderbeispiels Russische Föderation	56
4.1.2	Das Migrationgeschehen zwischen der Russischen Föderation und Deutschland: Historischer Überblick	57
4.1.3	Vereinbarungen und Abkommen zwischen Deutschland und der Russischen Föderation	63
4.1.4	Weitere Projekte und Maßnahmen	65
4.1.5	Statistiken	65
4.2	Fallbeispiel 2: Deutschland – Serbien	67
4.2.1	Grundlage der Wahl des Länderbeispiels Serbien	67
4.2.2	Das Migrationgeschehen zwischen Serbien und Deutschland: Historischer Überblick	68
4.2.3	Vereinbarungen und Abkommen zwischen Deutschland und Serbien	71
4.2.4	Weitere Projekte und Maßnahmen	73
4.2.5	Statistiken	74
5	Der Einfluss von EU-Recht und EU-Maßnahmen auf die deutsche Visumpolitik	77
6	Der Einfluss der Visumpolitik auf die Zuwanderung: Statistik	81
6.1	Visumstatistik	84
6.2	Zuwanderungsdaten	93
6.3	Visaerteilung und Zuwanderung	99
7	Schlussfolgerungen	107
	Anhang I: Vertiefende Statistik zum Länderbeispiel Serbien	112
	Anhang II: Ablauf des Visumverfahrens (Schematische Darstellung)	113
	Quellen- und Literaturverzeichnis	114
	Publikationen	119

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AVwV-AufenthG	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BKA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
EJR	Ehemalige Jugoslawische Republik
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GKI	Gemeinsame Konsularische Instruktion
IOM	Internationale Organisation für Migration
NATO	North Atlantic Treaty Organization, dt. Organisation des Nordatlantikvertrags
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SGK	Schengener Grenzkodex
SIS	Schengener Informationssystem
VIS	Visa-Informationssystem
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen aus der(ehemaligen) Sowjetunion, 2000-2010	60
Abbildung 2:	Russische Föderation – Erteilte Visa, Zuzüge und Asylersanträge 2003-2010	67
Abbildung 3:	Serbien – Erteilte Visa und Zuzüge, 2003-2010	76
Abbildung 4:	Erteilte C- und D-Visa, 2001-2010	86
Abbildung 5:	Insgesamt erteilte D-Visa, nach Aufenthaltszwecken, 2001-2010	88
Abbildung 6:	Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (global), 2003-2010	102
Abbildung 7:	Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (China), 2003-2010	103
Abbildung 8:	Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (Türkei), 2003-2010	104
Abbildung 9:	Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (Ukraine), 2003-2010	105
Abbildung 10:	Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (Indien), 2003-2010	106
Abbildung 11:	Ablauf des Visumverfahrens	113
Tabelle 1:	Russische Föderation – Erteilte Visa, Zuzüge und Asylersanträge 2003-2010	66
Tabelle 2:	Serbien (einschließlich Montenegro und Kosovo) Erteilte Visa und Zuzüge, 2003-2010	75
Tabelle 3:	Insgesamt erteilte Visa, beantragte Visa und Negativquoten, 2001-2010	85
Tabelle 4:	Aufenthalts- bzw. Reisezwecke bei erteilten C-Visa, 2010	87
Tabelle 5:	Insgesamt erteilte D-Visa, nach Aufenthaltszwecken, 2001-2010	87
Tabelle 6:	Erteilte C-Visa nach den 10 wichtigsten Herkunftsländern (Länder der Auslandsvertretungen), 2001-2010	89

Tabelle 7:	Erteilte D-Visa nach den 10 wichtigsten Herkunftsländern (Länder der Auslandsvertretungen), 2003-2010	90
Tabelle 8:	Erteilte und abgelehnte Visa sowie Ablehnungsquoten (alle Visakategorien)	91
Tabelle 9:	Erteilte und abgelehnte Visa (10 Länder mit dem höchstem Anteil an Ablehnungen), 2010	92
Tabelle 10:	Erteilte und abgelehnte Visa (10 Länder mit dem niedrigsten Anteil an Ablehnungen), 2010	93
Tabelle 11:	Zuzüge ausländischer Staatsangehöriger nach Herkunftsländern (Top-10), 2001-2010	95
Tabelle 12:	Asylerstanträge nach den zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten sowie Verhältnis zu Zuzügen 2010	96
Tabelle 13:	Zurückweisungen (Einreiseverweigerungen) an den Außengrenzen, 2001-2010	97
Tabelle 14:	Zurückweisungen an den Außengrenzen nach Staatsangehörigkeiten (Top-10, 2008-2010)	98
Tabelle 15:	Gesamtzahl der zurückgewiesenen Personen nach Gründen für die Zurückweisung, 2001-2010	98
Tabelle 16:	Feststellung unerlaubter Einreisen und unerlaubten Aufenthalts, 2008-2010	99
Tabelle 17:	Feststellung unerlaubter Einreisen und unerlaubten Aufenthalts, nach Staatsangehörigkeiten, 2008-2010	99
Tabelle 18:	Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylerstanträge (global), 2003-2010	101
Tabelle 19:	Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylerstanträge (China), 2003-2010	103
Tabelle 20:	Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylerstanträge (Türkei), 2003-2010	104
Tabelle 21:	Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylerstanträge (Ukraine), 2003-2010	105
Tabelle 22:	Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylerstanträge (Indien), 2003-2010	106
Tabelle 23:	Serbien (einschließlich Montenegro und Kosovo) - Erteilte Visa, Zuzüge, Asylerstanträge, 2003-2010	112

1 Einleitung*

Als Ausdruck ihrer Souveränität kontrollieren, steuern und begrenzen Staaten den Zugang von Ausländern auf ihr Staatsgebiet.¹ Die gängigsten den Staaten hierfür zur Verfügung stehenden Instrumente sind im Zuwanderungs- bzw. Aufenthaltsrecht verankert. Dazu gehören beispielsweise die Festlegung der rechtlichen Voraussetzungen für legale Einreisen und Aufenthalte sowie entsprechender Verfahren, die Durchführung von Personenkontrollen an den Außengrenzen des Hoheitsgebiets und im Landesinnern, aber auch die Visumpolitik. Im Rahmen der Visumpolitik, dem zentralen Thema der vorliegenden Studie, legen Staaten fest, wer für die Einreise neben einem gültigen Pass auch ein Visum benötigt, welche Voraussetzungen seitens der Antragsteller für die Erteilung eines Visums erfüllt sein müssen und ob das Visum zu einer nur kurzfristigen Anwesenheit oder zur Durchreise durch das Staatsgebiet berechtigt, oder ob es einen längerfristigen Aufenthalt ermöglicht, etwa zum Zweck der Erwerbstätigkeit oder der Familienzusammenführung. Die Visumpolitik dient dem Zweck, die Mobilität und die Zuwanderung von Ausländern extraterritorial zu kontrollieren bzw. zu steuern; gleichzeitig ist sie ein Sicherheitsinstrument und somit ein wichtiger Bereich der Innenpolitik. Auch in den grundlegenden Verträgen der Europäischen Union ist die Visumpolitik als Teil der Migrationspolitik dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zugeordnet.² Aus einer außenpolitischen Perspektive wird die Visumpolitik dagegen auch als ein Element in den Beziehungen zu Drittstaaten wahrgenommen³ (vgl. IOM 2009: 33-35; Ryan 2010: 3-4).

Die Frage, inwieweit die Visumpolitik und die Visumvergabepraxis nicht nur kurzfristige Mobilität beeinflussen, sondern auch Wanderungen mit dem Ziel eines dauerhaften Aufenthalts in einem anderen Land, also Auswirkungen auf die Zuwanderung haben, wurde seitens der Sozial- und Rechtswissenschaften noch nicht eindeutig beantwortet; die Auswirkungen von Veränderungen der Visumpolitik sind bislang empirisch fast nicht erforscht worden (vgl. Mau/Brabandt 2011: 5). Ob die Staatsangehörigen eines bestimmten Landes für die Einreise und den Aufenthalt in einem anderen Land ein Visum benötigen oder nicht, ist jedoch unter Umständen von erheblicher Bedeutung: Visumfreiheit – so ist anzunehmen – macht Mobilität einfacher und könnte, zumindest indirekt, auch Migration erleichtern. Im Umkehrschluss kann Visumpflicht grenzüberschreitende Bewegungen erschweren. Die in solchen Fällen dem Grenzübertritt vorausgehende Visa-Beantragungs- und Erteilungsphase wirkt tendenziell bremsend.

Eindeutige empirische Belege, die tatsächlich für einen solchen Zusammenhang sprechen, sind jedoch bislang nicht vorhanden. Infolge der Abschaffung der Visumpflicht

* Die Verfasser bedanken sich bei Bianca Göpel, die während ihres Praktikums im Bundesamt redaktionell an der Studie mitgewirkt hat.

1 Kontrolle darüber ausüben zu können, wer die staatlichen Grenzen überschreiten darf und wer nicht, zählt zu den maßgeblichen Indikatoren für Souveränität und Territorialität, vgl. Lavenex 2001: 9.

2 Art. 77 Abs. 2a sowie Art. 79 Abs. 2a, Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

3 Zur Bedeutung der Visumpolitik für die Außenbeziehungen vgl. Abschnitt 2.

für Staatsangehörige Serbiens, Montenegros und Mazedoniens durch die Europäische Union im Dezember 2009 ist in mehreren EU-Mitgliedstaaten die Zahl der Asylanträge von Personen einiger dieser Staaten des westlichen Balkans vorübergehend deutlich angestiegen (vgl. Schumann 2010: 25).⁴ Im Falle Deutschlands als Zielstaat wurden beispielsweise im Oktober 2009, also vor dem Wegfall der Visumpflicht, nur rund 50 Asylerstanträge von Personen aus Serbien, Montenegro und Mazedonien gezählt. Im Oktober 2010 waren es 1.875 Asylerstanträge.⁵ Kurzfristig erfolgte Zuzüge zur Stellung eines Asylantrags sind indes als solche nicht im Sinne einer Zuwanderung zu werten, zumal aufgrund sehr geringer Anerkennungs- bzw. Schutzquoten in den meisten Fällen eine Ausreisepflicht entsteht. Sie deuten jedoch einen potenziellen Wegfall der unmittelbaren Sicherungsfunktion des Visums an. Jedoch gibt es aus den Erfahrungen früherer Visa-Liberalisierungen keine Indizien dafür, dass diese einen direkten „Migrationskanal“ eröffnen. So hatte beispielsweise die 1990 begonnene, schrittweise Abschaffung der Visumpflicht gegenüber Staatsangehörigen der damaligen Tschechoslowakei, Ungarns (beide 1990), Polens (1991), der Baltischen Staaten (1999) sowie Bulgariens (2001) und Rumänien (2002) in Deutschland kaum zu spürbaren Anstiegen der Zuwanderung geführt (vgl. Parusel, im Erscheinen).⁶

Vor dem Hintergrund dieser noch nicht hinreichend geklärten Frage und des Forschungsbedarfs zu den möglichen Zusammenhängen zwischen Visumvergabe und längerfristiger Zuwanderung bzw. kurzfristiger Mobilität hat das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) beschlossen, 2011 eine Studie zum Thema „Visumpolitik als Migrationskanal“ durchzuführen. Im Rahmen von Länderstudien der einzelnen am EMN beteiligten Staaten soll geklärt werden, in welcher Form die Visumpolitik neben ihrer zentralen Funktion zur Gewährleistung der inneren Sicherheit auch zur Steuerung und zur Kontrolle von Migrationsbewegungen beiträgt. Im Einklang mit den Zielen des EMN⁷ sollen die Ergebnisse der Studie politische Entscheidungsträger, Forscher und die interessierte Fachöffentlichkeit auf nationaler wie auf europäischer Ebene darüber informieren, inwieweit die Visumpolitik helfen kann, legale (erwünschte) Migration zu fördern und illegalen Wanderungsbewegungen vorzubeugen bzw. diese zu verhindern. Daneben geht es auch darum zu ergründen, welche Auswirkungen die gemeinsame Visumpolitik der EU auf die nationalen Visumpolitiken der EU-Mitgliedstaaten hat und wie sich EU-Instrumente, etwa Visaerleichterungsabkommen oder auch der neue Visakodex der Gemeinschaft,⁸ in der Verwaltungspraxis auswirken. Die vorliegende Studie ist der deutsche Beitrag zu diesem vergleichend angelegten Projekt.

Nach Erläuterung des methodischen Vorgehens, der Materialbasis für diese Studie und der berücksichtigten Datenquellen in Kapitel 1 wird in Kapitel 2 der politische und

4 Außer Deutschland waren auch Schweden und Belgien von stark ansteigenden Asylbewerberzahlen aus Serbien und Mazedonien betroffen, andere EU-Staaten weniger oder gar nicht, vgl. ESI 2011: 3 und 10f.

5 Seit November 2010 ist die Zahl der Asylanträge von Personen aus Serbien, Montenegro und Mazedonien wieder spürbar gesunken – im April 2011 wurden 350 Erstanträge registriert, vgl. Eurostat, eigener Datenbank-Abruf vom 11. August 2011.

6 Vgl. dazu auch die Zuzugsstatistiken in BMI/BAMF 2010: 262f.

7 Entscheidung des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks (2008/381/EG).

8 Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).

rechtliche Rahmen der Visumvergabe dargestellt. Insbesondere wird hier der hohe Grad der Europäisierung der Visumpolitik sowie die Notwendigkeit einer klaren Unterscheidung zwischen (Schengen)-Kurzzeitvisa und Visa für den längerfristigen Aufenthalt (nationale Visa) thematisiert. Kapitel 3 beleuchtet die praktische Umsetzung und Organisation der Visumpolitik über die einzelnen Stufen des Visumverfahrens hinweg (Beantragung, Prüfung des Antrags, Einreise und Aufenthalt sowie nachfolgende Ausreise). Kapitel 4 liefert konkrete Fallbeispiele für die Umsetzung der europäischen und deutschen Visumpolitik in Bezug auf zwei Staaten, Russland und Serbien. Anhand von Statistiken zu diesen Ländern (vor allem Visum- und Zuzugsstatistiken) wird in diesem Kapitel auch eine Annäherung an die Frage möglicher Zusammenhänge zwischen Visumvergabe und Zuwanderung versucht. In Kapitel 5 wird der Einfluss von EU-Recht und gemeinsamen EU-Maßnahmen auf die nationale Visumpolitik in Deutschland behandelt. Der Datenteil (Kapitel 6) liefert mit Hilfe von Statistiken weitere Aufschlüsse über mögliche Zusammenhänge zwischen Visumpolitik und Zuzügen. In Kapitel 7 werden Schlussfolgerungen aus den vorangegangenen Analyseschritten gezogen und weiterer Forschungsbedarf skizziert.

1.1 Methodisches Vorgehen

Materialbasis

Maßgeblich für die Beschreibung des Rechtsrahmens für die Visumpolitik und die Visumvergabepraxis in Deutschland sind die einschlägigen Rechtsgrundlagen. Dazu gehören die nationalen Vorschriften sowie aufgrund des hohen Harmonisierungs- bzw. Vergemeinschaftungsgrades in diesem Politikfeld innerhalb der EU auch europäische Rechtsgrundlagen. Bedeutsam sind vor allem das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und die vom Bundesministerium des Innern erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009 (AVwV-AufenthG) sowie der EU-Visakodex und andere EU-Verordnungen im Bereich der Visumpolitik. Diese nationalen und europarechtlichen Grundlagen sind in der rechtswissenschaftlichen Fachliteratur in Deutschland bereits umfassend analysiert und kommentiert worden. Diese bildet daher eine wichtige Grundlage der Studie, beispielsweise Marx (2008), Kluth et. al. (2008), Welte (2010), Storr et. al. (2008) und Blechinger/Weißflog (2010). Für die Darstellung des Ablaufs des Visumverfahrens wurden insbesondere das von der EU-Kommission zur Unterstützung der Anwendung des EU-Visakodex veröffentlichte „Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa“,⁹ im Internet veröffentlichte Informationen zu Visabestimmungen des Auswärtigen Amtes¹⁰ und die bereits genannten AVwV-AufenthG genutzt.

Datenquellen

Das Auswärtige Amt veröffentlicht regelmäßig im Internet Gesamtjahresstatistiken zu von deutschen Auslandsvertretungen erteilten Visa.¹¹ Weitere Daten werden seit 2010

9 Beschluss der Kommission vom 19. März 2010 über ein Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa, K(2010) 1620 endgültig.

10 Siehe http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Visabestimmungen_node.html, Abruf am 27. April 2011.

11 Siehe http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Visabestimmungen_node.html (Visumstatistik), Abruf am 24. August 2011.

zusammen mit den Visumstatistiken der anderen EU-Mitgliedstaaten auf den Internetseiten der EU-Kommission zur Verfügung gestellt.¹² Das statistische Amt der EU, Eurostat, sammelt und veröffentlicht bislang keine Visumstatistiken.

Für die Bearbeitung dieser Studie waren neben dem veröffentlichten Datenmaterial auch Zusammenstellungen für einzelne Staaten (z.B. im Rahmen der Fallbeispiele Russische Föderation und Serbien) und nach den quantitativ in den Jahren 2001 bis 2010 jeweils zehn wichtigsten Auslandsvertretungen bzw. Staaten, in denen sich deutsche Auslandsvertretungen befinden, erforderlich.

Die verfügbaren Statistiken des AA beziehen sich stets auf die Auslandsvertretungen, von denen Visumanträge bearbeitet werden. Die Staatsangehörigkeit der Antragsteller ist anhand der Daten des AA nicht statistisch auswertbar. Somit geht aus diesen Daten auch nicht hervor, inwieweit die von einer bestimmten Auslandsvertretung bearbeiteten Anträge von Staatsangehörigen des Landes stammen, in dem sich die Auslandsvertretung befindet, oder von dort aufhältigen Staatsangehörigen anderer Staaten.¹³ Dennoch ist die Statistik des AA die gängige Datenquelle für die Beobachtung der quantitativen Entwicklung der Visumvergabepraxis.

Grundsätzlich ermöglicht eine Abfrage der Visadatei des Ausländerzentralregisters (AZR) detailliertere statistische Auswertungen als die Daten des AA. Beide Quellen sind indes nicht direkt vergleichbar. Ferner ist zu beachten, dass der Datensatz eines Ausländers in der AZR-Visadatei spätestens nach fünf Jahren zu löschen ist, weswegen keine weiter als fünf Jahre zurückreichenden Zeitreihen erstellt werden können. Daher wurde im Rahmen dieser Studie auf die Darstellung der AZR-Daten verzichtet.

Weitere statistische Quellen hinsichtlich der deutschen Visumvergabepraxis sind Drucksachen des deutschen Bundestages.¹⁴ Diese Quelle wurde u.a. für die Betrachtung der zurückgewiesenen bzw. abgelehnten Visumanträge herangezogen.

Als weitere Quellen wurden Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes über Zuzüge nach Deutschland (nach Staatsangehörigkeiten bzw. nach Herkunftsländern) und Asylzahlen des BAMF herangezogen. Außerdem wurden Daten aus der öffentlich zugänglichen Eurostat-Datenbank¹⁵ abgerufen, insbesondere hinsichtlich der in Kapitel 6.2 bespro-

¹² Siehe http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/borders_visa_en.htm.

¹³ Auch kann das verfügbare Datenmaterial des AA nicht nach dem Alter und dem Geschlecht der Antragsteller aufgeschlüsselt werden.

¹⁴ 2011 wurden beispielsweise im Rahmen der Beantwortung einer Kleinen Anfrage umfassende Daten zur Erteilung von Jahres- und Mehrjahresvisa im Jahr 2010 und zu von den Auslandsvertretungen bearbeiteten und erteilten Visa (einschließlich Ablehnungsquoten) veröffentlicht; vgl. BT-Drs. 17/6225 vom 15. Juni 2011.

¹⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

chenen Zurückweisungen ausländischer Staatsangehöriger an den deutschen Außengrenzen und der Feststellung unerlaubt eingereister bzw. unerlaubt aufhältiger Migranten im Inland.¹⁶

1.2 Definitionen

Visum

Der Begriff Visum (pl. Visa oder Visen) stammt aus dem Lateinischen („das Gesehene“). Das Visum wird im Deutschen daher auch als „Sichtvermerk“ bezeichnet.¹⁷ Nach deutscher Rechtsauffassung ist ein Visum ein vor der Einreise erteilter befristeter Aufenthaltstitel.

Visaarten

Grundsätzlich ist heute in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zwischen zwei Arten von Visa zu unterscheiden: Zum einen gibt es Visa für Kurzaufenthalte von bis zu drei Monaten (sog. *Schengen-Visa*), zum anderen werden Visa für längerfristige Aufenthalte erteilt (sog. *nationale Visa*). Als *nationales Visum* bezeichnet man einen Sichtvermerk für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten Dauer. Über seine Erteilung wird nach Maßgabe des nationalen Rechts entschieden. Die Erteilung richtet sich nach den für die Aufenthaltserlaubnis, die Niederlassungserlaubnis und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG geltenden Vorschriften (§ 6 Abs. 4 S. 2 AufenthG). Die für die Visumvergabe zuständigen Stellen haben zu prüfen, ob die besonderen Voraussetzungen für den jeweils verfolgten längerfristigen Aufenthaltswitz (z. B. Studium, Familienzusammenführung) vorliegen.

Das *Schengen-Visum* kann für die Durchreise oder für Aufenthalte mit einer zulässigen Aufenthaltsdauer von bis zu drei Monaten innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten vom Tag der ersten Einreise an erteilt werden. Das Visum hat eine Gültigkeitsdauer¹⁸ von maximal fünf Jahren und kann für eine, zwei oder mehrere Einreisen erteilt werden. Die Erteilungsvoraussetzungen dieser Visa richten sich vorrangig nach EU-Recht.¹⁹ Dies gilt auch für *Flughafentransitvisa*, die zur Durchreise durch die Transitzonen internationaler Flughäfen in den Schengen-Staaten berechtigen.

Das EMN-Glossar der Fachbegriffe im Bereich Asyl und Migration enthält folgende Definition des Begriffs „Visa“:

“The authorisation or decision of a Member State required for transit or entry for an intended stay in that Member State or in several Member States. The nature of the visa shall be determined in accordance with the following definitions:

16 Grundsätzlich soll bei der Erstellung von EMN-Studien so weit wie möglich auf Eurostat-Daten zurückgegriffen werden, da diese anhand gemeinsamer Kriterien in den EU-Mitgliedstaaten erhoben werden und daher am ehesten dem Ziel der europaweiten Vergleichbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse dienen. Da bei Eurostat bislang aber keine Visumdaten verfügbar sind, war die Datenbank für diese Studie nur nachrangig von Nutzen.

17 Siehe z.B. § 3 Abs. 3 des Ausländergesetzes (AuslG). Das AuslG wurde zum 1. Januar 2005 durch das Aufenthaltsgesetz ersetzt.

18 Unter „Gültigkeitsdauer“ ist der Zeitraum zu verstehen, in dem der Visuminhaber das erteilte Visum verwenden darf.

19 Sofern das EU-Recht keine Regelungen trifft, bleibt das nationale Ausländerrecht ergänzend anwendbar, vgl. BT-Drs. 15/5975, S. 54.

- (i) 'long-stay visa' means the authorisation or decision of a Member State required for entry for an intended stay in that Member State of more than three months;
- (ii) 'short-stay visa' means the authorisation or decision of a Member State required for entry for an intended stay in that State or in several Member States for a period whose total duration does not exceed three months;
- (iii) 'transit visa' means the authorisation or decision of a Member State for entry for transit through the territory of that Member State or several Member States, except for transit at an airport;
- (iv) 'airport transit visa' means the authorisation or decision allowing a third-country national specifically subject to this requirement to pass through the transit zone of an airport, without gaining access to the national territory of the Member State concerned, during a stopover or a transfer between two sections of an international flight." (EMN 2010: 163)

Mit dem Inkrafttreten des EU-Visakodex²⁰ wurde das Visum der Kategorie (iii), das Transit-Visum, abgeschafft. Daher empfiehlt sich nunmehr die Anwendung der im Visumkodex verankerten Definitionen, die sich ausschließlich auf Kurzzeitvisa beziehen.

Schengen-Visum

Nach dem EU-Visumkodex ist ein Visum

„die von einem Mitgliedstaat erteilte Genehmigung im Hinblick auf

- a) die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder einen geplanten Aufenthalt in diesem Gebiet von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum ab dem Zeitpunkt der ersten Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder;
- b) die Durchreise durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen von Mitgliedstaaten“²¹

Visum für den längerfristigen Aufenthalt (nationales Visum)

Visa für den längerfristigen Aufenthalt (nationales Visum) sind laut Art. 18 des Schengener Durchführungsübereinkommens

„nationale Sichtvermerke, die von jeder Vertragspartei nach Maßgabe ihres nationalen Rechts erteilt werden. Ein solcher Sichtvermerk berechtigt den Inhaber, durch das Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien zu reisen, um sich in das Hoheitsgebiet der Vertragspartei zu begeben, die den Sichtvermerk ausgestellt hat, es sei denn, er erfüllt die in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a), d) und e) aufgeführten Einreisevoraussetzungen nicht oder er steht auf der nationalen Ausschreibungsliste der Vertragspartei, durch deren Hoheitsgebiet die Durchreise begehrt wird.“²²

20 Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).

21 Art. 2 (2) der Verordnung (EG) Nr. 810/2009.

22 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 239 vom 22. September 2000, S. 19-62, hier S. 23. Die in Artikel 5 Absatz 1 a), d) und e) genannten Einreisevoraussetzungen besagen: die Person muss in Besitz eines oder mehrerer gültiger Grenzübergangspapiere sein; sie darf nicht zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein; sie darf keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die nationale Sicherheit oder die internationalen Beziehungen darstellen.

Visumpflicht

Nicht alle Drittstaatsangehörigen müssen bei der Einreise in die EU im Besitz eines Visums sein. Am 15. März 2001 hat der Rat die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen („Negativliste“), sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind („Positivliste“), angenommen (vgl. Abschnitt 3.1). Die Verordnung wurde seit ihrem Inkrafttreten mehrfach geändert. Am 11. Januar 2011 waren die Staatsangehörigen von insgesamt 43 Staaten und Gebieten, beispielsweise der USA, Japans und Kanadas, von der Visumpflicht befreit. Visumpflichtig waren die Staatsangehörigen von insgesamt 125 Staaten und Gebieten sowie bestimmte Kategorien von Personen aus britischen Überseeterritorien.²³ Zu beachten ist jedoch, dass die visumfreie Einreise von Staatsbürgern von Drittstaaten, die von der Visumpflicht befreit sind, grundsätzlich eine maximale Aufenthaltsdauer von drei Monaten pro Sechsmonatszeitraum ermöglicht.

Drittstaatsangehörige

Im Einklang mit den Aufgaben des EMN und der Herangehensweise in früheren EMN-Studien konzentrieren sich die Analysen in der vorliegenden Studie auf die Mobilität bzw. die Wanderung von Drittstaatsangehörigen. Gemäß Art. 2 des Visumkodex sind Drittstaatsangehörige Personen, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 EG-Vertrag (seit 1. Dezember 2009: Artikel 20 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) sind. Unionsbürger ist demnach, wer die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht.

Zuwanderung (Zuzüge)

Die gemeinsamen Vorgaben des EMN zur Durchführung der vorliegenden Studie sahen vor, das Visaaufkommen in ein Verhältnis zu der tatsächlich erfolgten Zuwanderung zu setzen und im Hinblick auf bestimmte Herkunftsländer bzw. Staatsangehörigkeiten die Entwicklungen über einen mehrjährigen Zeitraum zu beschreiben.

Grundlage der bislang in Deutschland genutzten Wanderungszahlen ist die amtliche Zu- und Fortzugsstatistik. Bei einem Wohnungswechsel über die Grenzen Deutschlands hinweg besteht nach den Meldegesetzen des Bundes und der Länder die Pflicht, sich bei der zuständigen kommunalen Meldebehörde an- bzw. abzumelden. Von dieser Meldepflicht ausgenommen sind ausschließlich Mitglieder ausländischer Stationierungskräfte und diplomatischer sowie konsularischer Vertretungen mit ihren Familienangehörigen. Ob ein Zuwanderer also beispielsweise als Student, Spätaussiedler oder im Rahmen des Familiennachzugs einreist ist für die Zuzugsstatistik nicht relevant. Auch Asylbewerber fließen in die Zahl der Zuzüge mit ein, obwohl ihr Aufenthalt möglicherweise nur vorübergehend

²³ Status quo nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 1211/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind.

ist. Ein von vornherein begrenzter Aufenthalt ist auch für Saisonarbeitnehmer vorgesehen, die jedoch ebenfalls in der Zuzugsstatistik berücksichtigt werden, sofern sie sich mit einer Wohnung in Deutschland anmelden. Die Gesamtzahl der auf diese Weise ermittelten Zuzüge nach Deutschland ist also unabhängig von der Dauer des Aufenthalts und des Aufenthaltstitels – die An- oder Abmeldung am Wohnort stellt das entscheidende Kriterium der bisherigen deutschen Wanderungsstatistik dar. Personen, die mehrmals pro Jahr zu- oder abwandern, gehen u.U. auch mehrfach in die Statistik ein (vgl. BMI/BAMF 2011: 14ff.).

Diese in Deutschland zur Abbildung der Zuwanderungszahlen verwendete Zuzugsstatistik weist keinerlei direkte Bezüge zu den Statistiken über Visa für einen längerfristigen Aufenthalt (D-Visa) auf, da nur ein Teil der in der Zuzugsstatistik erfassten Personen auch von der Visumstatistik erfasst wird. Hier spielen weitere Variablen ein, die nicht genau quantifiziert oder kontrolliert werden können: So reisen etwa Schutzsuchende überwiegend ohne ein Visum, also illegal, bzw. mit einem Visum für Kurzaufenthalte (C-Visum) ein, bevor sie in Deutschland einen Asylantrag stellen. Staatsangehörige bestimmter Drittländer können grundsätzlich auch für längere Aufenthalte visumfrei in das Bundesgebiet einreisen (vgl. dazu Abschnitt 3.2.1). Darüber hinaus gibt es selbst bei bestehender Visumpflicht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit ein Aufenthaltsrecht auch nach der Einreise bei der Ausländerbehörde zu beantragen, etwa beim Familiennachzug (vgl. BMI 2011: 23; BMI/BAMF 2011: 130). Umgekehrt besteht eine Dunkelziffer hinsichtlich der Anzahl beantragter und erteilter Visa, die jedoch später nicht zum Zuzug genutzt werden („Verfall“ des Visums).

Es bleibt festzuhalten: Anders als nach der Definitionen der EU-Statistikverordnung²⁴ impliziert der Begriff des Zuwanderers (im Sinne des Zugezogenen) in Deutschland nicht zwangsläufig einen längeren oder dauerhaften Aufenthalt. Dies bedeutet, dass die für die Kapitel 4 und 6 dieser Studie genutzte Zuzugsstatistik von 2001 bis 2010 nicht ohne weiteres mit den Zuwanderungsstatistiken anderer EU-Mitgliedstaaten verglichen werden kann. Innerhalb der Gemeinschaft vergleichbare Wanderungszahlen auf Basis der Statistikverordnung existieren für Deutschland erstmals für das Jahr 2009. Bei Nutzung dieser Zahlen wären jedoch keine Zeitreihenvergleiche mit früheren Jahren möglich gewesen.²⁵ Hinzu kommt insbesondere im Hinblick auf die statistischen Betrachtungen in den Kapiteln 4 und 6 eine grundlegende Schwierigkeit, Visumzahlen und Zuzüge ins Verhältnis zu setzen.

24 Die Verordnung orientiert sich an der Definition der Vereinten Nationen. Demnach bezeichnet „Zuwanderung“ „die Handlung durch die eine Person ihren üblichen Aufenthaltsort für einen Zeitraum von mindestens zwölf Monaten bzw. von voraussichtlich mindestens zwölf Monaten in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verlegt, nachdem sie zuvor ihren üblichen Aufenthaltsort in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat hatte“. Analog ist von „Abwanderung“ die Rede, wenn eine Person, die zuvor ihren üblichen Aufenthaltsort im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats hatte, ihren üblichen Aufenthaltsort in diesem Mitgliedstaat für einen Zeitraum von mindestens zwölf Monaten bzw. von voraussichtlich mindestens zwölf Monaten aufgibt“; Art. 2 Abs. 1 b) und c) Verordnung (EG) Nr. 862/2007.

25 In Einklang mit den Anforderungen der EU-Statistikverordnung hat das Statistische Bundesamt für 2009 erstmals Daten über Zu- bzw. Abwanderung unter Berücksichtigung des Kriteriums der mindestens einjährigen Aufenthalts- bzw. Abwesenheitsdauer an Eurostat gemeldet. Die Zahlen für Deutschland werden anhand eines Schätzverfahrens unter Berücksichtigung von Daten des Ausländerzentralregisters errechnet (vgl. Mundil/Grobecker 2011).

2 Der politische und rechtliche Rahmen der Visumvergabe

Aus einer zuwanderungs- bzw. aufenthaltsrechtlichen Perspektive dient die Visumpolitik dem Zweck, den Zugang von Ausländern zum Bundesgebiet zu steuern und zu kontrollieren. Dabei obliegt es den deutschen Auslandsvertretungen, bereits vom Ausland aus zu klären, ob einem visumpflichtigen Ausländer der Aufenthalt in Deutschland zu gewähren ist. Mit der Visumpflicht soll vermieden werden, dass ein unberechtigter Aufenthalt nachträglich beendet werden muss.²⁶ Wenn ein visumpflichtiger Ausländer ohne das erforderliche Visum in das Bundesgebiet einreist, ist er unerlaubt eingereist und damit vollziehbar ausreisepflichtig.²⁷ Das Visumerfordernis hat somit eine zentrale migrationspolitische Funktion. Diese kommt auch auf europäischer Ebene zum Tragen: Im Rahmen der Europäischen Union sind die gemeinsamen Regelungen über die Erteilung von Kurzzeitvisa der Innenpolitik zugeordnet; innerhalb der Europäischen Kommission ist die Generaldirektion Inneres zuständig.

Neben der migrations- bzw. sicherheitspolitischen Perspektive spielen im Einzelfall auch außenpolitische Fragen eine Rolle. So können freundschaftliche Außenbeziehungen zwischen Staaten Auswirkungen auf die Migrations- bzw. Mobilitätspolitik haben, beispielsweise indem wechselseitig ein Wegfall des Visumerfordernisses vereinbart wird (zur Gegenseitigkeit vgl. Abschnitt 2.2). Erleichterungen oder ein Wegfall der Visumpflicht können dabei aber auch einen (in der Regel unerwünschten) ermöglichenden Einfluss auf ganz bestimmte Kategorien des Wanderungsgeschehens wie z.B. die Asylmigration haben (vgl. dazu z.B. das Fallbeispiel Serbien in Abschnitt 4.2). Gleichsam kann sich in der außenpolitischen Logik eine Verschlechterung der Beziehungen zwischen zwei Staaten auch mittelbar oder unmittelbar negativ auf Visumpolitik auswirken.

Bereits zur Zeit des Abschlusses von Anwerbeabkommen bzw. der Entstehung des ersten deutschen Ausländergesetzes in den 1960er Jahren spielten auch außenpolitische Erwägungen bei der Regelung von Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten für Ausländer eine bedeutende Rolle (vgl. Schönwälder 2001). Der konkrete Zusammenhang von Visumpolitik bzw. Visumvergabepraxis zur Außenpolitik wurde in Deutschland vor allem zu Beginn der 2000er Jahre verstärkt diskutiert, als die damalige Bundesregierung es sich zum Ziel gesetzt hatte, eine möglichst liberale und weltoffene Außenpolitik zu betreiben und dazu u.a. die Auslandsvertretungen angewiesen hatte, in der Frage der Prüfung der Rückkehrbereitschaft (vgl. dazu Abschnitt 3.3.1) stärker auf die Wahrnehmung der Ermessensspielräume zugunsten der Visumantragsteller zu achten.²⁸

²⁶ Vgl. BT-Drs. 15/5975, S. 54.

²⁷ § 14 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG bzw. § 50 Abs. 1, § 58 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG; siehe auch Welte (2010: 1).

²⁸ Vgl. umfassend Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes („Visa-Untersuchungsausschuss“), BT-Drs. 15/5975 vom 2. September 2005.

Auch auf der Ebene der Europäischen Union werden Fragen der Visumpolitik nicht losgelöst von außenpolitischen Erwägungen behandelt. So versucht die Gemeinschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), die Vision von immer enger werdenden Beziehungen zu den Nachbarstaaten zu verwirklichen. Die ENP wurde im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung im Jahr 2004 entwickelt und bezieht sich auf die unmittelbar benachbarten Drittstaaten der EU. Sie soll die Entstehung neuer Trennlinien zwischen diesen und der erweiterten EU verhindern und stattdessen Wohlstand, Stabilität und Sicherheit stärken. Dazu werden Aktionspläne erarbeitet, die gemeinsam zwischen der EU und jedem Partner vereinbart werden. Sie enthalten vor allem eine Agenda politischer und wirtschaftlicher Reformen. In einigen dieser bilateralen Aktionspläne werden auch Themenfelder wie „Migration und Entwicklung“ abgedeckt.

Im Mai 2011 hat die Europäische Kommission in einer Mitteilung einen neuen Ansatz der ENP vorgeschlagen, der u.a. visum- und migrationspolitische Fragen herausgestellt. So heißt es: „Ein effizient gesteuerter Personenverkehr ist [...] für die gesamte Nachbarschaft von Vorteil, denn er fördert die Mobilität von Studierenden, Arbeitnehmern und Touristen bei gleichzeitiger Eindämmung der irregulären Migration und des Menschenhandels.“²⁹ Zur Verbesserung der Mobilität zwischen den ENP-Partnerstaaten und der Gemeinschaft schlägt die Kommission vor, den Prozess der Visaerleichterungen für bestimmte ENP-Länder voranzutreiben und für die am weitesten fortgeschrittenen Länder Visaliberalisierungen einzuführen, bestehende Mobilitätspartnerschaften weiterzuentwickeln bzw. neue einzurichten und dafür Sorge zu tragen, dass die Mitgliedstaaten alle durch den EU-Visakodex gebotenen Möglichkeiten ausschöpfen.³⁰

Mit einigen Staaten, mit denen in der Vergangenheit bereits Vereinbarungen über Visaerleichterungen getroffen wurden, führt die Europäische Kommission auf Gemeinschaftsebene Gespräche über eine zukünftige Visumfreiheit („Visumdialoge“; vgl. Abschnitt 2.2).

Die konkrete Bedeutung der Visumpolitik für die Außenbeziehungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten wird auch in verschiedenen Dokumenten deutlich. In dem am 1. Juni 2007 in Kraft getretenen Visaerleichterungsabkommen zwischen der EU und Russland heißt es beispielsweise, dass die Visaerteilung erleichtert werden soll, um „zwischenmenschliche Kontakte als wichtige Voraussetzung für einen steten Ausbau der wirtschaftlichen, humanitären, kulturellen, wissenschaftlichen und sonstigen Beziehungen zu fördern“.³¹ In einer Antwort der deutschen Bundesregierung auf eine parlamentarische

29 Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“, KOM (2011) 303 endgültig vom 25. Mai 2011, Brüssel, S. 2.

30 Ebd., S. 13.

31 Vgl. Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 129 vom 17. Mai 2007, S. 27-34, hier S. 27.

Anfrage zur Visumpolitik der Europäischen Union gegenüber Ländern der westlichen Balkanhalbinsel wird das Ziel der Visaliberalisierung zwischen der EU und Kosovo im Kontext der Unterstützung der europäischen Perspektive Kosovos „auf seinem Weg hin zur Europäischen Union“ verortet.³²

Schließlich beeinflussen bisweilen auch wirtschafts- und handelspolitische Interessen die Visumpolitik. Um einen möglichst freien Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen im zwischenstaatlichen Bereich sicherzustellen, werden die am Wirtschafts- bzw. Dienstleistungs- und Warenverkehr beteiligten Akteure (z.B. globale Konzerne, Wirtschaftsverbände oder Regierungen) in der Regel ein Interesse an Erleichterungen oder gar am Wegfall von Visaregimen haben.³³

2.1 Nationale Politik und aufenthaltsrechtlicher Rahmen

Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 AufenthG bedürfen Ausländer für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet grundsätzlich eines Aufenthaltstitels. Das Visum ist einer von insgesamt vier möglichen Aufenthaltstiteln. Neben dem Visum sind dies die (befristete) Aufenthaltserlaubnis, die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG. Das Visum ist der einzige Aufenthaltstitel, der regelmäßig vor der Einreise nach Deutschland erteilt wird. Zuständig hierfür sind nach § 71 Abs. 2 AufenthG die für Pass- und Visaangelegenheiten vom Auswärtigen Amt ermächtigten Auslandsvertretungen (Botschaften und Generalkonsulate). Für Schengen-Visa sind die deutschen Auslandsvertretungen oder die Auslandsvertretungen anderer Schengen-Staaten zuständig, die vertretungsweise tätig werden. Das Visum kann auch als Ausnahmevisum durch die Grenzbehörde erteilt werden (§ 14 Abs. 2 AufenthG bzw. Art. 35 und 36 Visakodex).

Mit dem Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 übertrugen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union weitreichende Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Visa-, Einwanderungs- und Asylpolitik. Im Bereich der Visumpolitik ist der Grad der Vergemeinschaftung inzwischen weit fortgeschritten. Die bereits im Abschnitt „Definitionen“ erwähnte EU-Visumverordnung Nr. 539/2001 regelt einheitlich, welche Drittstaatsangehörige für die Einreise in den Schengenraum ein Visum benötigen. Der so genannte Visakodex legt die Erteilungsmodalitäten fest, die für Kurz- und Flughafentransitaufenthalte und die Durchreise gegeben sein müssen.³⁴ Der Schengener Grenzkodex (SGK) regelt das Überschreiten der Außengrenzen und legt Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige fest.³⁵ Die genannten Vorschriften gelten nicht für Unionsbürger, Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)³⁶ und Staatsangehörige der Schweiz. Aufgrund der „Direkt-

³² BT-Drs. 17/2754 vom 16. August 2010, S. 4.

³³ Vgl. dazu etwa die Ausführungen des Ost-Ausschusses der deutschen Wirtschaft, der Interessenvertretung der deutschen Unternehmen in Ost- und Südosteuropa; Positionspapier „Wege zur Visa-Freiheit“, herausgegeben vom Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Berlin, Juli 2011.

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex). Der Visakodex hat mittlerweile die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI) sowie sonstige visumpolitische Rechtsbeschlüsse ersetzt; vgl. dazu die Synopse im Anhang XIII der Verordnung (EG) Nr. 810/2009.

³⁵ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

³⁶ Dem EWR gehören neben den EU-Mitgliedstaaten auch Norwegen, Island und Liechtenstein an.

wirkung“ von EU-Verordnungen sind die genannten Rechtsakte in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, ohne dass sie der Umsetzung in nationales Recht bedürfen.³⁷ Die politische Steuerung der Visumpolitik für kurzfristige Aufenthalte (bis zu drei Monate pro Halbjahr) obliegt heute somit der Gemeinschaft und nicht mehr den einzelnen Mitgliedstaaten. Die einschlägigen deutschen Rechtsgrundlagen für die Erteilung von Visa, etwa das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und die Aufenthaltsverordnung (AufenthV) nehmen auf das Gemeinschaftsrecht Bezug.

Nach Schengener Rechtsvorschriften gibt es im Schengenraum einheitlich drei Visakategorien, nämlich

- das Visum für den Flughafentransit (*Typ A*),
- das Visum für den kurzfristigen Aufenthalt (bis zu drei Monate pro Sechsmonatszeitraum (*Typ C*),
- das nationale Visum, das einem längerfristigen Aufenthalt dient (*Typ D*).

Das Visum des Typs A berechtigt zur Durchreise durch die Transitzonen internationaler Flughäfen in den Schengen-Staaten.

Das so genannte „Schengen-Visum“ (Typ C) wird u.a. für Geschäftsreisen, Tourismus und Besuche von Familienangehörigen oder Veranstaltungen erteilt. Dient das Visum nur zur Durchreise durch einen Schengen-Staat, wird es ergänzt durch den Zusatz „Transit“. Ein Schengen-Visum gilt grundsätzlich im gesamten Schengenraum. Die Erteilung von Schengenvisa richtet sich nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht; nationale Regelungskompetenzen bestehen nicht mehr.

Das nationale Visum (Typ D) steht demgegenüber in der Entscheidungshoheit des jeweiligen Mitgliedstaates, es berechtigt allerdings auch zum kurzfristigen Aufenthalt (bis zu drei Monate) in anderen Mitgliedstaaten. Recht und Praxis hinsichtlich der Erteilung nationaler Visa (für längerfristige Aufenthalte) unterscheiden sich innerhalb der EU je nach Mitgliedstaat, wobei in weniger als der Hälfte der Mitgliedstaaten die Erteilung langfristiger Visa überhaupt vorgesehen ist.³⁸ In diesen Staaten sind nationale Visa, die Drittstaatsangehörigen noch vor ihrer Einreise erteilt werden, eine Voraussetzung für die spätere Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen (nach erfolgter Einreise). Das Visum ist somit eine Art „Übergangs-Aufenthaltstitel“. Solche längerfristigen Visa werden daher mitunter als „Einwanderungvisa“ bezeichnet (IOM 2009: 34). In anderen Mitgliedstaaten besteht dagegen keine Notwendigkeit für die Erteilung nationaler Visa, weil Aufenthaltserlaubnisse auch von den Auslandsvertretungen ausgestellt werden können. In diesen Fällen kann die Umwandlung eines (von der Auslandsvertretung ausgestellten) nationalen Visums in eine

³⁷ Vgl. dazu Wessels (2008): 196.

³⁸ Darunter Belgien, die Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Portugal, Rumänien und Slowenien; siehe IOM 2009: 34).

(von den Behörden im Landesinneren erteilte) Aufenthaltserlaubnis oder einen anderen Aufenthaltstitel entfallen. In wieder anderen Staaten sind keine längerfristigen Aufenthaltstitel erforderlich, da das im Ausland ausgestellte Visum als Aufenthaltstitel weiter gilt und nicht in einen anderen Aufenthaltstitel, also beispielsweise eine Aufenthaltserlaubnis, konvertiert werden muss (vgl. IOM 2009: 35-36).

In Deutschland richtet sich die Erteilung eines D-Visums gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 AufenthG nach den für die Aufenthaltserlaubnis, die Niederlassungserlaubnis und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG geltenden Vorschriften, es dient somit Zwecken der Zuwanderung, wie z.B. der Familienzusammenführung, der Erwerbstätigkeit oder der Aufnahme eines Studiums. Der Aufenthaltstitel muss grundsätzlich in Form des Visums vor der Einreise eingeholt werden (vgl. Blechinger/Weißflog 2010: 1). Im Visumverfahren werden die für die jeweiligen Aufenthaltszwecke geltenden Voraussetzungen geprüft. Auf diese Weise können also bereits im Visumverfahren die Weichen für die Zuwanderung auch in Bezug auf den konkreten Aufenthaltszweck gestellt werden (vgl. Welte 2010: 21). Nationale Visa werden für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr ausgestellt. Für Folgeaufenthalte erteilen die zuständigen Ausländerbehörden bei Erfüllung der Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis (vgl. AVwV-AufenthG, 6.4.2.1).

2.2 Vereinbarungen mit Drittstaaten

Die Entscheidung, ob die Staatsangehörigen eines Drittstaates für die Einreise in die EU ein Visum benötigen, oder nicht, sowie welcher Verfahrensaufwand für den Erhalt eines Visums erforderlich ist, hat eine gewichtige politische Dimension, da solche Entscheidungen Mobilität, grenzüberschreitende Kontakte und Handel beeinflussen können. Besonders entscheidend ist, ob ein Drittstaat auf der Liste der Staaten, deren Bürger visumpflichtig sind, aufgeführt ist, oder von der Visumpflicht ausgenommen wird (siehe 1.2, „Visumpflicht“ im Abschnitt „Definitionen“). Daneben spielen weitere Aspekte und Einzelvorschriften eine Rolle: Visaerleichterungsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten, die Höhe der Gebühren für die Ausstellung eines Visums, Ausnahmen von der Visumpflicht für bestimmte Kategorien von Personen, die mögliche Wiedereinführung der Visumpflicht aufgrund mangelnder Reziprozität,³⁹ die Länge des Verfahrens und andere Fragen (vgl. Peers 2011: 287).

Visaerleichterungsabkommen

Ein Instrument für die Erleichterung der Mobilität zwischen Drittstaaten und der EU sind so genannte Visaerleichterungsabkommen. Aufbauend auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit beinhalten sie Vorschriften zur Vereinfachung und Beschleunigung der Visaerteilung. Das erste Abkommen dieser Art, das die EU abschloss, war das am 25. Mai 2006 in Sotschi unterzeichnete Abkommen mit Russland. Das Abkommen, das am 1. Juni

39 Unter „Reziprozität“ ist zu verstehen, dass ein Drittland, dessen Staatsangehörige von der Visumpflicht befreit sind, umgekehrt auch Unionsbürger von der Visumpflicht befreit (Grundsatz der Gegenseitigkeit). Ein Mechanismus zum Umgang mit mangelnder Reziprozität wurde bereits mit der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001, die die Visumpflicht regelt, eingeführt und durch die Verordnung (EG) Nr. 851/2005 des Rates vom 2. Juni 2005 überarbeitet (vgl. unten unter „Reziprozität“).

2007 in Kraft trat, bezieht sich auf bestimmte Kategorien von Reisenden, so u.a. Angehörige offizieller Delegationen,⁴⁰ Geschäftsleute, LKW- und Busfahrer, Zugbegleiter-, Kühlwagen- und Triebfahrzeugpersonal in internationalen Zügen, Journalisten, Teilnehmer an wissenschaftlichen, kulturellen und künstlerischen Tätigkeiten, Schüler, Studenten, Postgraduierte und mitreisendes Lehrpersonal. Für diese Personengruppen gelten vereinfachte Vorschriften hinsichtlich der beim Visumantrag vorzulegenden Dokumente. Auch können sie Mehrfacheinreisevisa mit einer Gültigkeit von bis zu fünf Jahren erhalten. Bestimmte Gruppen von Antragstellern werden von Visumgebühren vollständig befreit, für die Übrigen gilt eine ermäßigte Gebühr in Höhe von 35 Euro (statt 60 Euro). Darüber hinaus enthält das Abkommen Vorgaben hinsichtlich einer beschleunigten Bearbeitung von Visumanträgen.

Weitere Visaerleichterungsabkommen der EU enthalten ähnliche Bestimmungen hinsichtlich der Reduzierung oder des Wegfalls der Visumgebühren, der Fristen für die Antragsbearbeitung, der Bedingungen zur Ausstellung von Mehrfacheinreise-Visa für bestimmte Personengruppen bzw. Erleichterungen bezüglich des Nachweises des Reisezwecks solcher Gruppen sowie des Wegfalls der Visumpflicht für Inhaber von Diplomatenpässen. Sie wurden mit der Ukraine, den Staaten des Westlichen Balkan (außer Kroatien)⁴¹ und der Republik Moldau abgeschlossen (vgl. Peers 2011: 290) und traten am 1. Januar 2008 in Kraft.⁴² Am 17. Juni 2010 wurde ein Abkommen mit Georgien unterzeichnet, das am 1. März 2011 in Kraft trat. In allen Fällen wurden parallel auch Rückübernahmeabkommen verhandelt. Ein Rückübernahmeabkommen erleichtert die Rückführung unerlaubt aufhältiger Drittstaatsangehöriger in ihr Herkunftsland. Jede Vertragspartei verpflichtet sich, die eigenen Staatsangehörigen, die sich rechtswidrig in dem anderen Land aufhalten bzw. dessen Grenzen illegal überschritten haben, formlos wieder aufzunehmen (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 44-45, 60).

Der Einführung der Visafreiheit für Staatsangehörige bestimmter Länder seitens der EU sind häufig so genannte „Visumdialoge“ vorgeschaltet. Bei diesen Dialogen handelt es sich um Gespräche, die von der Europäischen Kommission mit Regierungsvertretern von Drittstaaten geführt werden.⁴³ Sie orientieren sich in der Regel an so genannten Roadmaps, die für das jeweilige Land Kriterien für das Erreichen der Visumfreiheit festlegen, oder werden in einzelnen abgeschlossenen thematischen Blöcken geführt. Bei den Roadmaps handelt es sich um Prozessphasen, deren Einleitung von den Fortschritten des jeweiligen Staates abhängt. Die enthaltenen Kriterien beziehen sich z.B. auf die Bereiche Dokumentsicherheit, illegale Migration, öffentliche Sicherheit und Außenbeziehungen.⁴⁴ Die bestehenden Visaerleichterungsabkommen der EU sind für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks, des Vereinigten Königreichs und Irlands verbindlich.

40 Personen, die mit an die Mitgliedstaaten, die Europäische Union bzw. die Russische Föderation gerichteter offizieller Einladung an Treffen, Besprechungen, Verhandlungen oder Austauschprogrammen sowie an Veranstaltungen von zwischenstaatlichen Organisationen teilnehmen.

41 Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Serbien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina sowie Albanien. Kroatische Staatsbürger waren stets von der Visumpflicht befreit.

42 Vgl. Beschluss der Kommission vom 19. März 2010 über ein Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa, K(2010) 1620 endgültig, S. 19.

43 Derzeit führt die Kommission Visumdialoge mit der Russischen Föderation, der Ukraine sowie Moldau.

44 Vgl. Antwort der Staatsministerin Cornelia Pieper, BT-Drs. 17/702, S. 6.

Aufhebung der Visumpflicht

Zum 19. Dezember 2009 wurde die Visumpflicht für Staatsangehörige der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegros und Serbiens für Aufenthalte im Schengenraum von bis zu 90 Tagen im Halbjahr aufgehoben, sofern sie Inhaber eines biometrischen Passes sind. Rund ein Jahr später, zum 15. Dezember 2010, wurde auch die Visumpflicht für Staatsangehörige von Albanien sowie Bosnien und Herzegowina für Aufenthalte von bis zu 90 Tagen im Schengenraum aufgehoben. Auch diese Regelung gilt nur für Inhaber biometrischer Pässe.⁴⁵ Für die genannten Staaten des Westlichen Balkans waren die o.g. Visumerleichterungsabkommen mithin Vorstufen auf dem Weg hin zur Visumfreiheit. Seit 11. Januar 2011 benötigen auch Inhaber von durch Taiwan ausgestellten Reisepässen kein Visum mehr, wenn Sie als Tourist oder zu Geschäftszwecken in die Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens einreisen.⁴⁶

Aus Sicht der EU-Kommission ist eine kohärentere Visumpolitik der EU gegenüber Drittstaatsangehörigen ein wichtiges Instrument für eine vorausschauende Mobilitätspolitik. Neben den Dialogen und dem allgemeinen Ziel der Visaliberalisierung ist die Wahrung der Sicherheit ein bedeutsamer Bestandteil der Visumpolitik. Nach Ansicht der Kommission sollte die EU für zukünftige Fälle, in denen die Visumbefreiung irreguläre Migration oder Missbrauch in großem Ausmaß zur Folge hat, über geeignete Mechanismen verfügen, um Probleme in den Griff zu bekommen. Hierzu schlägt sie Rechtsänderungen vor, auf deren Grundlage die Visumpflicht für Drittstaatsangehörige unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend wiedereingeführt werden kann.⁴⁷

Reziprozität (Gegenseitigkeit)

Die EU-Visumverordnung Nr. 539/2001 enthielt erstmals einen Mechanismus der Gegenseitigkeit (Reziprozität). Für den Fall, dass ein Drittstaat die Visumpflicht für Bürger eines EU-Mitgliedstaats einführt, sollte – nach entsprechender Mitteilung des betroffenen Mitgliedstaates an Rat und Kommission – automatisch auch die Einführung der Visumpflicht seitens der EU gegenüber dem Drittland ausgelöst werden. Dieses vorgesehene Verfahren stellte sich jedoch als ungeeignet heraus und kam nie zum Einsatz. Mit der Verordnung (EG) Nr. 851/2005 des Rates vom 2. Juni 2005 wurde der Mechanismus überarbeitet. Die seither geltende Regelung sieht keine automatische Reaktion mehr vor, sondern einen Dialogmechanismus auf mehreren Handlungsebenen, der vorrangig auf das Ziel der Wiedereinführung der Visumfreiheit gerichtet ist. In Fällen, in denen ein Drittstaat das Reziprozitätsprinzip nicht beachtet, soll die EU-Kommission Verhandlungen mit diesem Staat aufnehmen. Über das Ergebnis der Beratungen informiert die Kommission dann den Rat, wobei sie die Einführung der Visumpflicht für den betreffenden Drittstaat vorschlagen kann.

45 Für Staatsangehörige ohne biometrischen Pass besteht die Visumpflicht jedoch fort und die o.g. genannten Visumerleichterungsabkommen finden weiterhin Anwendung.

46 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1211/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2010.

47 Vgl. „Mitteilung zur Migration“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 248 endgültig vom 4. Mai 2011, Brüssel, S. 12. Diese Vorschläge waren jedoch zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Studie im EU-Kreis noch nicht konsentiert.

Seit Einführung des neuen Systems veröffentlicht die Kommission regelmäßig Berichte über Verstöße gegen das Prinzip der Gegenseitigkeit. In einem am 5. November 2010 veröffentlichten Bericht wurde beispielsweise dargelegt, dass Kanada noch an der Visumpflicht für die Staatsangehörigen Bulgariens, der Tschechischen Republik und Rumäniens festhalte. In den USA gelte entgegen dem Prinzip der Reziprozität noch die Visumpflicht für die Staatsangehörigen Bulgariens, Polens, Rumäniens und Zyperns.⁴⁸

2.3 Politische und rechtliche Neuerungen aufgrund der gemeinsamen Visumpolitik der EU

Eine wesentliche Komponente der gemeinsamen Visumpolitik ist die Aufstellung eines „gemeinsamen Bestands“ an Rechtsvorschriften, insbesondere durch Konsolidierung und Weiterentwicklung der bereits bestehenden Grundlagen auf diesem Gebiet, etwa der einschlägigen Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens⁴⁹ von 1990 und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion.⁵⁰ Im „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“, das der Europäische Rat im November 2004 angenommen hatte, war betont worden, dass die gemeinsame Visumpolitik als Teil eines „vielschichtigen Systems“ weiterentwickelt werden müsse. Dieses System solle durch die weitere Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und der Bearbeitungsgepflogenheiten bei den örtlichen konsularischen Dienststellen legale Reisen erleichtern und die illegale Einwanderung bekämpfen.⁵¹

Visakodex

Als Ergebnis des im Haager Programm genannten Ziels ist am 5. Oktober 2009 der so genannte Visakodex in Kraft getreten. Seit dem 5. April 2010 ist er von den Schengen-Staaten anzuwenden.⁵² Die wesentlichste Neuerung des Visakodexes besteht darin, dass er frühere Rechtsgrundlagen ablöst bzw. außer Kraft setzt, insbesondere die Art. 9 bis 17 des früheren „Schengener Durchführungsübereinkommens“, die sich mit „Sichtvermerken für einen kurzfristigen Aufenthalt“ befassen, wie auch die gesamte „Gemeinsame Konsularische Instruktion“. Daneben änderten sich durch den Visakodex teilweise auch die in Deutschland und im Schengenraum geltenden Visumkategorien. Im Einzelnen führte der Visakodex zu folgenden zentralen Änderungen:

- Die Visumkategorien B (Transitvisa) und D+C (sog. „Hybridvisa“) sind weggefallen. Transitvisa werden nunmehr als Visa der Kategorie C mit dem Vermerk „Transit“ erteilt. Die Erteilung von „Hybridvisa“ ist seit dem 5. April 2010 obsolet, da nationale Visa der Kategorie D nun auch zu Kurzaufenthalten im gesamten Schengengebiet berechtigen.

48 Europäische Kommission, Sechster Bericht über die Aufrechterhaltung der Visumpflicht in bestimmten Drittländern unter Nichtbeachtung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit, KOM(2010) 620 endgültig vom 5. November 2010, Brüssel, S. 7-10.

49 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 239 vom 22. September 2000, S. 19-62.

50 Amtsblatt der Europäischen Union, C 326 vom 22. Dezember 2005, S. 1-149.

51 Vgl. Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 53 vom 3. März 2005, S. 1-14, hier S. 7.

52 Einige Verfahrensvorschriften mussten erst ein Jahr später, ab dem 5. April 2011, angewendet werden (siehe unten).

- Ablehnungsbescheide müssen seit 5. April 2011 mit einer Begründung und einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen sein.
- Die Schengen-Staaten sind seit dem 5. April 2011 verpflichtet, abgelehnten Visumantragstellern ein Rechtsmittelverfahren zu ermöglichen. Im deutschen Recht bestand bereits zuvor grundsätzlich die Möglichkeit, Rechtsmittel gegen die Visumsversagung einzulegen. Ausgenommen davon waren nach § 83 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes jedoch die Versagung eines Visums zu touristischen Zwecken sowie die Versagung eines Visums an der Grenze.⁵³
- Die Flughafentransitvisumpflicht wurde mit Inkrafttreten des Visakodexes weiter harmonisiert.
- Für die Visumantragsteller ergeben sich Erleichterungen durch die vereinfachte Möglichkeit der Ausstellung von Jahres- bzw. Mehrjahresvisa und – ab Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems⁵⁴ – durch Reduzierung des Erfordernisses, den Antrag persönlich bei der Visastelle einzureichen.⁵⁵

EU-Visakodex-Handbuch

Das Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa⁵⁶ dient der Umsetzung von Artikel 52 des Visakodexes. Demnach sollen von der Kommission nach dem üblichen Verfahren für die Ausübung der ihr übertragenen Befugnisse bei der Durchführung von Rechtsakten⁵⁷ Weisungen zur praktischen Anwendung der Visakodex-Verordnung festgelegt werden. Das Handbuch enthält neben praxisbezogenen Anweisungen die Darstellung bewährter Verfahren sowie Empfehlungen für die Prüfung von Visumanträgen, Entscheidungen über solche Anträge und die Änderung von bereits erteilten Visa. Es bezieht sich auf die Erteilung von Kurzzeitvisa (sog. Schengen-Visa), Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit, die dem Inhaber dies nur innerhalb des Staatsgebiets eines oder mehrerer Mitgliedstaaten erlauben,⁵⁸ sowie Visa für den Flughafentransit, die den Inhaber zur Durchreise durch die internationale Transitzone eines oder mehrerer Flughäfen der Mitgliedstaaten berechtigen. Das Visakodex-Handbuch wird durch die Mitgliedstaaten den nationalen Behörden übermittelt, die jeweils für die Bearbeitung von Visumanträgen zuständig sind. Außerdem ist vorgesehen, das Handbuch bei der Ausbildung von Bediensteten, die für die Bearbeitung von Visumanträgen zuständig sind, anzuwenden.⁵⁹

53 Mit dem am 26. November 2011 in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex wird der im Aufenthaltsgesetz formulierte Ausschluss von Rechtsmitteln gegen eine Visumversagung an der Grenze auf nationale Visa beschränkt (vgl. BGBl. I S. 2258).

54 Vgl. Abschnitt 5.

55 Vgl. BT-Drs. 17/2250 vom 8. Juli 2010, S. 2-3.

56 Beschluss der Kommission vom 19.3.2010 über ein Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa („EU-Visakodex-Handbuch“), K(2010)1620 endgültig, Brüssel.

57 Vgl. 1999/468/EG: Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse.

58 Siehe Abschnitt 3.1.2.

59 Vgl. Artikel 2, Beschluss „EU-Visakodex-Handbuch“, s. Fn. 56, S. 5.

Anpassung des nationalen Rechts an den EU-Visakodex

Die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 („Visakodex“, siehe Abschnitt 3) gelten seit 5. April 2010 auch in Deutschland unmittelbar. Im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 wurden in Bezug auf den Visakodex punktuelle Anpassungen im Aufenthaltsgesetz sowie in der Aufenthaltsverordnung vorgenommen.⁶⁰ Da gemäß der Regelungstechnik des Aufenthaltsgesetzes grundsätzlich darauf verzichtet wird, den Inhalt von unmittelbar anzuwendenden Verordnungen deklaratorisch wiederzugeben, werden in dem Anpassungsgesetz lediglich Bezugnahmen auf den Visumkodex und redaktionelle Änderungen bzw. Streichungen zur Vermeidung von scheinbaren Widersprüchen vorgenommen. Ferner werden im Aufenthaltsgesetz enthaltene Definitionen, die einen Zusammenhang mit dem EU-Visumrecht aufweisen, an die Neuregelungen durch den Visakodex angepasst. Dazu gehört beispielsweise die Kategorisierung der verschiedenen Visa-Arten (Verzicht auf ein gesondertes Visum zur Durchreise sowie Flughafentransitvisa als eigene Visakategorie; siehe oben), oder die Gebührenregelungen für verschiedene Visa bzw. deren Verlängerung.

2.4 Neuerungen bei der Vergabe nationaler Visa (D-Visa)

Da sich – wie in Abschnitt 2.1 bereits erwähnt – die Erteilung nationaler Visa nach den Aufenthaltswegen für alle Aufenthaltstitel (Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis, Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG) richtet, treten Veränderungen bei der Vergabe von D-Visa jeweils dann ein, wenn sich die gesetzlichen Bestimmungen über Aufenthaltstitel und Aufenthaltswegen ändern. Die einschneidendste normative Veränderung der letzten Jahre war in diesem Zusammenhang das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Januar 2005. Als neues Kernstück des deutschen Zuwanderungsrechts dient es dem Ziel, die Zuwanderung nach Deutschland stärker anhand der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik zu ermöglichen und zu gestalten.⁶¹ Das im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz stellt die zentrale Rechtsgrundlage für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen nach bzw. in Deutschland dar. Das Aufenthaltsgesetz sowie einige weitere einschlägige Rechtsinstrumente, etwa die Beschäftigungsverordnung, wurden in den letzten Jahren mehrfach geändert. So wurde beispielsweise zum 1. Januar 2009 der Zugang zum Arbeitsmarkt für Akademikerinnen und Akademiker aus Drittstaaten erleichtert (vgl. dazu Parusel/Schneider 2010: 30). Zum gleichen Zeitpunkt wurden die Bedingungen für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit gelockert, und die Mindesteinkommensgrenzen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an hochqualifizierte Spezialisten und leitende Angestellte, die nach Deutschland zuziehen wollen, abgesenkt (vgl. ebd.: 32-33). Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) sieht im Wesentlichen vier Aufenthaltswegen für Zuwanderer aus Drittstaaten vor: Ausbildung (Abschnitt 3 AufenthG), Erwerbstätigkeit (Abschnitt 4), Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (Abschnitt 5) sowie Aufenthalt

⁶⁰ Vgl. BGBl. I S. 2258).

⁶¹ Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 AufenthG. Siehe auch Parusel/Schneider 2010: 26-27.

aus familiären Gründen (Abschnitt 6). Außerhalb dieser Kategorien bestehen einige besondere Aufenthaltsrechte (Abschnitt 7). Innerhalb dieser Abschnitte ist im Detail geregelt, auf welchen Grundlagen und unter welchen Bedingungen Drittstaatsangehörige einen Aufenthaltstitel erhalten können. Diese gelten somit auch für die Erteilung eines nationalen Visums.

Aufgrund der Komplexität des Aufenthaltsrechts und der Vielfalt der möglichen Aufenthaltsw Zwecke kann in dieser Studie keine umfassende Darstellung der je nach Aufenthaltsw Zweck vom Antragsteller zu erfüllenden Voraussetzungen erfolgen. Beispielhaft sei jedoch erwähnt, dass bei der Beantragung eines Visums zum Zweck des Studiums u.a. nachgewiesen werden muss, dass der Antragsteller über ausreichende Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts verfügt und dass er einen Zulassungsbescheid einer Bildungseinrichtung besitzt.⁶² Bei der Beantragung eines nationalen Visums zum Zweck der Erwerbstätigkeit wird bereits im Rahmen des Visumverfahrens geprüft, ob die angestrebte Beschäftigung der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf. Wenn die Zustimmung erforderlich ist, aber nicht erfolgt, ist das Visum abzulehnen. Wenn ein Drittstaatsangehöriger ein nationales Visum erhält, muss er in den meisten Fällen nach der Einreise bei der zuständigen Ausländerbehörde die Erteilung eines längerfristigen Aufenthaltstitels beantragen. Da auch das Visum ein Aufenthaltstitel ist, handelt es sich dabei formal um einen Verlängerungsantrag (vgl. Marx 2008: 60).

62 Visa für ausländische Studierende werden in einem beschleunigten Verfahren erteilt. Das Visum bedarf zwar grundsätzlich der ausdrücklichen Zustimmung der für den künftigen Aufenthaltsort zuständigen Ausländerbehörde. Sofern jedoch innerhalb einer Frist von drei Wochen und zwei Arbeitstagen (Schweigefrist) diese Behörde gegenüber der Auslandsvertretung, bei der das Visum beantragt wurde, keine Bedenken erhebt, gilt die Zustimmung als erteilt und das Visum wird ausgestellt. In bestimmten Fällen ist keine Zustimmung erforderlich (vgl. BMI/BAMF 2011: 58).

3 Die Organisation und praktische Umsetzung der Visumpolitik

Ähnlich wie bei der Analyse des rechtlichen Rahmens der Visumvergabe ist auch bei der Beschreibung der Umsetzung und Organisation der Visumpolitik zwischen kurzfristigen Schengen-Visa und Visa für den längerfristigen Aufenthalt zu unterscheiden.

Um hinsichtlich der Schengen-Visa eine einheitliche Umsetzung des seit 5. April 2010 vollumfänglich anzuwendenden EU-Visakodex zu gewährleisten, hat die EU-Kommission das bereits in Abschnitt 2.3 erwähnte „Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa“ veröffentlicht.⁶³ Es enthält praxisbezogene Anweisungen, nennt bewährte Verfahren und bietet Empfehlungen für die Prüfung von Visumanträgen, Entscheidungen über solche Anträge und die Änderung von bereits erteilten Visa. Das Handbuch, der Visumkodex selbst, zusammen mit den vom Auswärtigen Amt im Internet veröffentlichten Visabestimmungen und den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009 bilden die Hauptgrundlagen der nachfolgenden Übersicht über die Stufen des Visumverfahrens, die vorrangig die Erteilung von Kurzzeit-Visa zum Gegenstand hat (Abschnitt 3.1). Dabei wird auf die teilweise abweichenden Voraussetzungen und Stufen bei der Beantragung bzw. Erteilung eines A-Visums (für den Flughafentransit) nicht im Einzelnen eingegangen.

Die Umsetzung und Organisation der Erteilung nationaler Visa für den längerfristigen Aufenthalt sind in einzelstaatlichen Bestimmungen festgelegt, obgleich die Inhaber solcher Visa berechtigt sind, sich im gesamten Gebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen (vgl. Abschnitt 3.2.1). Da die Erteilung nationaler Visa der Steuerung der legalen Migration dient, werden diesbezügliche Voraussetzungen in Abschnitt 3.2 („Visumvergabe für langfristige Aufenthalte“) näher beschrieben.

Abschnitt 3.3 beschäftigt sich mit der Vorbeugung der irregulären Migration im Rahmen des Visumverfahrens. Da sich dieses Ziel der Visumpolitik sowohl auf Schengen-Visa als auch auf langfristige nationale Visa bezieht, werden in diesem Abschnitt beide Visakategorien berücksichtigt.

Ein Schaubild zum Ablauf des Visumverfahrens befindet sich in Anhang II (Abb. 11).

⁶³ Beschluss der Kommission vom 19. März 2010 über ein Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa, K(2010) 1620 endgültig.

3.1 Die Stufen des Visumverfahrens nach dem Visakodex und die Umsetzung in Deutschland

Visumpflicht und Ausnahmen von der Visumpflicht

Die Drittstaaten, deren Staatsangehörige für die Einreise in das Gebiet der EU-Mitgliedstaaten und für Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens drei Monaten (90 Tagen) je Sechsmonatszeitraum (180 Tage) ein Visum benötigen, sind in der oben bereits genannten EU-Visumverordnung Nr. 539/2001 (Anhang I) festgelegt. Verschiedene Gruppen sind gemäß Gemeinschaftsrecht (Art. 1 Abs. 2 VisumVO) jedoch von der Visumpflicht befreit, auch wenn sie Staatsangehörige visumpflichtiger Staaten sind. Diese sind:

- Drittstaatsangehörige mit einem von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitel;⁶⁴
- Drittstaatsangehörige, die im Besitz einer Grenzübertrittsgenehmigung im Rahmen der Regelung für den Kleinen Grenzverkehr sind;⁶⁵
- Schüler, die Staatsangehörige eines der Visumpflicht unterliegenden Drittlandes sind und ihren Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat haben, auf einer Schülergruppenreise in Begleitung einer Lehrkraft der betreffenden Schule;
- Personen mit Flüchtlingsstatus und Staatenlose mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat sowie andere Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Landes besitzen, wenn sie Inhaber eines von diesem Mitgliedstaat ausgestellten Reisedokuments sind;
- bestimmte Gruppen von Familienangehörigen von EU Bürgern und schweizerischen Staatsangehörigen, die von der Visumpflicht befreit sind.

Nach Art. 4 der EU-Visumverordnung ist darüber hinaus jeder Mitgliedstaat berechtigt, bestimmte Personengruppen aus Drittstaaten, für die normalerweise die Visumpflicht gilt, von dieser Pflicht zu befreien, etwa Inhaber von Diplomaten-, Dienst-, Amts- oder Sonderpässen, ziviles Schiffspersonal, Flug- und Begleitpersonal eines Hilfs- oder Rettungsflugs und sonstige Helfer bei Katastrophen und Unglücksfällen, ziviles Flugpersonal, Inhaber von Passierscheinen, die zwischenstaatliche internationale Organisationen ihren Bediensteten ausstellen, Angehörige der Streitkräfte auf Reisen im Rahmen der NATO oder der Partnerschaft für den Frieden,⁶⁶ oder auch Personen mit Flüchtlingsstatus und Staatenlose

64 Drittstaatsangehörige mit einem von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitel sind grundsätzlich nicht von der Visumpflicht befreit, jedoch gilt ihr Aufenthaltstitel als einem einheitlichen Visum gleichgestellt.

65 „Kleiner Grenzverkehr“ bezeichnet gemäß Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen „das regelmäßige Überschreiten der Landaußengrenze durch Grenzbewohner für einen Aufenthalt in einem Grenzgebiet, beispielsweise aus sozialen, kulturellen oder nachgewiesenen wirtschaftlichen Gründen oder aus familiären Gründen“.

66 Die Partnerschaft für den Frieden ist eine Verbindung zur militärischen Zusammenarbeit zwischen der NATO und 23 europäischen sowie asiatischen Staaten, die keine NATO-Mitglieder sind.

mit Wohnsitz in einem nicht der Visumpflicht unterliegenden Drittland, die ein Reisedokument dieses Drittlands besitzen. Daneben sind gem. EuGH-Urteil auch bestimmte Dienstleistungserbringer mit türkischer Staatsangehörigkeit von der Visumpflicht zu befreien.⁶⁷

Die Liste der Drittstaaten, deren Staatsangehörige für die Einreise und für Kurzaufenthalte von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum kein Visum benötigen, ist in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates (EU-Visumverordnung) festgelegt. Auch hier sind jedoch Ausnahmen bei Personen, die während ihres Aufenthalts einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen, möglich.

Der Visumkodex enthält in Anhang IV eine Liste derjenigen Staaten, deren Staatsangehörige zur Durchreise durch die internationalen Transitzonen der im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gelegenen Flughäfen im Besitz eines Visums für den Flughafentransit (A-Visum) sein müssen.

Örtliche und sachliche Zuständigkeit für die Visumerteilung

Sachlich zuständig für die Visumerteilung ist die Auslandsvertretung desjenigen Schengen-Staates, in dessen Hoheitsgebiet das alleinige oder hauptsächliche Reiseziel liegt. Das Hauptreiseziel ist der Ort, an dem der Antragsteller die meiste Zeit zu verbringen beabsichtigt oder wohin ihn der Hauptzweck der Reise führt. Falls kein Hauptreiseziel bestimmt werden kann, ist das Konsulat des Mitgliedstaats zuständig, über dessen Außengrenzen der Antragsteller in das Gebiet der Mitgliedstaaten einzureisen beabsichtigt.⁶⁸

In Deutschland sind nach § 71 Abs. 2 AufenthG die Botschaften und Generalkonsulate (Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland) für die Visumerteilung verantwortlich. Diese Botschaften und Konsulate verfügen über Visastellen. Örtlich zuständig ist jeweils die Auslandsvertretung, in deren Amtsbezirk der Visum-Antragsteller seinen gewöhnlichen Aufenthalt bzw. seinen Wohnsitz hat.

67 Am 12. September 1963 schloss die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit der Türkei ein Assoziierungsabkommen mit dem Ziel, den Handel und die Wirtschaftsbeziehungen zu verstärken, unter anderem durch die schrittweise Errichtung einer Zollunion, und letztlich den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft zu ermöglichen. Auf der Grundlage eines 1970 verabschiedeten Zusatzprotokolls sowie von Beschlüssen aus den Jahren 1976 und 1980 wurden unter den Vertragsparteien Regelungen hinsichtlich des Zugangs türkischer Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten der heutigen EU getroffen. Von besonderer Bedeutung für die Visumvergabepraxis ist die in diesem Zusammenhang vereinbarte „Stillhalteklausele“ des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls. Danach sind die Vertragsparteien untereinander verpflichtet, keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einzuführen. Die Stillhalteklausele „konserviert“ den Rechtszustand, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls (1. Januar 1973) gültig war. Dabei gilt das Günstigkeitsprinzip: Veränderungen der Rechtslage zugunsten eines Betroffenen sind möglich und können eingefordert werden. Hingegen kann der Betroffene bei für ihn nachteiligen Veränderungen sich auf die für ihn günstigere Rechtslage zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Stillhalteklausele berufen. Am 1. Januar 1973 gab es in Deutschland zugunsten türkischer Staatsangehöriger bestimmte Ausnahmen von der allgemeinen Visumpflicht. Diese Ausnahmen wurden erst im Jahr 1980 abgeschafft. Nach der „Soysal“-Entscheidung des EuGH (Rs. C-228/06) untersagt es die Stillhalteklausele des Art. 41 Abs. 1 ZusProt, nach dem 1. Januar 1973 neue Beschränkungen für Dienstleistungserbringungen einzuführen. Bestimmte Personengruppen (u.a. fahrendes Personal, Monteure, Künstler, Wissenschaftler, Sportler) können nach dieser Entscheidung zum Zweck der Dienstleistungserbringung (aktive Dienstleistungsfreiheit) für längstens zwei Monate visumfrei nach Deutschland einreisen. Rechtlich umstritten und derzeit (Januar 2012) Gegenstand eines Vorabentscheidungsverfahrens vor dem EuGH („Demirkan“, Rs. C-221/11) ist die Frage, ob auch Einreise und Aufenthalt zum Zweck der Inanspruchnahme von Dienstleistungen (passive Dienstleistungsfreiheit), also zum Beispiel durch Touristen, von der Stillhalteklausele erfasst wird. Nach Auffassung der Bundesregierung verlangt das Assoziationsrecht keine Ausdehnung der Visumbefreiung auf türkische Staatsangehörige für Kurzaufenthalte.

68 Vgl. K(2010) 1620 endgültig, S. 25-26.

Eines der Grundprinzipien des Visakodexes ist, dass alle Mitgliedstaaten langfristig zum Zweck der Visumerteilung in sämtlichen Drittländern, deren Staatsangehörige visumpflichtig sind, selbst vertreten sein oder sich vertreten lassen sollen. Die Mitgliedstaaten sind jedoch nicht verpflichtet, Visumanträge anzunehmen, wenn sie für deren Prüfung nicht zuständig sind, weil der zuständige Mitgliedstaat nicht vertreten ist und sich nicht vertreten lässt. Aus humanitären Gründen und mit Zustimmung des eigentlich zuständigen Mitgliedstaats kann sich ein Mitgliedstaat jedoch bereiterklären, Anträge im Einzelfall auch dann ausnahmsweise anzunehmen und darüber zu entscheiden, wenn der zuständige Mitgliedstaat nicht vertreten ist.⁶⁹

Vertretung (Repräsentation)

Nach Art. 8 (5) des EU-Visumkodexes streben Mitgliedstaaten, die über keine eigene Auslandsvertretung in einem Drittstaat verfügen, den Abschluss von Vertretungsvereinbarungen mit Mitgliedstaaten an, die dort über Konsulate verfügen. In solchen Fällen werden so genannte „Vertretungsvereinbarungen“ zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten geschlossen. In diesem Rahmen kann ein Mitgliedstaat sich bereit erklären, einen anderen bei der Prüfung von Anträgen und der Erteilung von Visa zu vertreten. Ein Mitgliedstaat kann einen anderen Mitgliedstaat auch in beschränktem Umfang ausschließlich bei der Entgegennahme der Anträge und der Erfassung der biometrischen Identifikatoren vertreten. Die Vertretungsvereinbarungen können auch die Bereitstellung von Räumlichkeiten und Personal und die Leistung von Zahlungen durch den vertretenen Mitgliedstaat regeln.

Visumgebühren

Seit dem 14. Mai 2008 beträgt die Visumgebühr einheitlich für alle Kategorien 60 Euro. Der Gebührensatz ist in Art. 16 (1) des Visumkodexes festgelegt. Für Kinder im Alter zwischen sechs und 12 Jahren gilt eine Gebühr von 35 Euro; niedrigere Gebührensätze wurden auch im Rahmen von Visaerleichterungsabkommen vereinbart (siehe Abschnitt 2.2).

Kinder unter sechs Jahren sind von der Visumgebühr befreit. Weitere Befreiungen gelten für Schüler, Studenten, Teilnehmer an Aufbaustudiengängen und mitreisendes Lehrpersonal, die zu Studien- oder Ausbildungsaufenthalten einreisen wollen, Forscher aus Drittstaaten und Vertreter gemeinnütziger Organisationen bis zum Alter von 25 Jahren, die an Seminaren, Konferenzen, Sport-, Kultur- oder Lehrveranstaltungen teilnehmen, die von gemeinnützigen Organisationen ausgerichtet werden. Nach Art. 16 (6) kann der Betrag der zu erhebenden Visumgebühr in Einzelfällen erlassen oder ermäßigt werden, wenn dies der Förderung kultureller oder sportlicher Interessen sowie außenpolitischer, entwicklungspolitischer und sonstiger erheblicher öffentlicher Interessen dient oder humanitäre Gründe hat.⁷⁰

⁶⁹ Vgl. K(2010) 1620 endgültig, S. 29.

⁷⁰ Externe Dienstleistungserbringer können zusätzliche Gebühren erheben, jedoch maximal in der halben Höhe des normalen Gebührensatzes von 60 Euro. Die möglichen Tätigkeiten der Dienstleistungserbringer sind in Art. 43 des Visumkodexes festgelegt (vgl. dazu i. E. Abschnitt 3.1.2).

3.1.1 Visumantrag

Antragsformular

Der Visumantrag ist vom Antragsteller grundsätzlich persönlich bei der für ihn zuständigen Auslandsvertretung mit allen erforderlichen Unterlagen einzureichen. Das Visumantragsformular erhalten Reisende kostenlos von der jeweiligen Auslandsvertretung in der ortsüblichen Sprachfassung. Antragsformulare können auch von der Internetseite der Auslandsvertretung und des AA heruntergeladen werden. Das Formular für den Antrag auf Erteilung eines Schengen-Visums entspricht dem Muster in Anhang I des EU-Visumkodexes. Für die Beantragung eines nationalen Visums ist ein anderes Formular zu benutzen (zu den Grundlagen der Visumvergabe für langfristige Aufenthalte vgl. Abschnitt 3.2.1).

Modalitäten der Visumbeantragung

Nach Art. 9 des Visumkodexes können Anträge frühestens drei Monate vor Antritt der geplanten Reise eingereicht werden. Von den Antragstellern kann verlangt werden, dass sie einen Termin für die Einreichung des Antrags vereinbaren. Eine Vorsprache erfolgt in der Regel innerhalb von zwei Wochen nach der Terminbeantragung. In begründeten dringlichen Fällen kann eine schnellere Terminvergabe erfolgen. Anträge können vom Antragsteller oder von akkreditierten gewerblichen Mittlerorganisationen eingereicht werden.

Vom Grundsatz der persönlichen Beantragung des Visums bei der Auslandsvertretung kann abgesehen werden, wenn der Antragsteller der Auslandsvertretung für seine Integrität und Zuverlässigkeit bekannt ist. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn zu früheren Zeitpunkten erteilte Visa vorschriftsmäßig verwendet wurden. Im Handbuch der EU-Kommission für die Bearbeitung von Visumanträgen ist in diesem Zusammenhang von „Bona-fide-Antragstellern“ die Rede,⁷¹ in der deutschen Verwaltungspraxis von „zuverlässigen Personen“.⁷² Die zuständige Auslandsvertretung kann bei diesen Antragstellern auch auf den Nachweis des Reisezwecks, der Unterkunft und der Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verzichten. Für die Erteilung von Schengen-Visa führt das Visahandbuch der EU-Kommission aus, dass über die Einstufung als Bona-fide-Person nach einer Einzelfallprüfung entschieden werden sollte; hohes Einkommen oder Vermögen, die Beschäftigung in einem bestimmten Unternehmen oder die Mitgliedschaft in einer bestimmten Organisation berechtigten nicht automatisch zur Zuerkennung der Bona-fide-Eigenschaft.⁷³

Soweit sich im Amtsbezirk einer deutschen Auslandsvertretung eine offizielle deutsche Kulturmittlerinstitution, eine Auslandshandelskammer, das Büro eines Delegierten der deutschen Wirtschaft oder eine Repräsentanz der deutschen Wirtschaft unter deutscher Leitung befindet, können bei diesen Informationen eingeholt und bei der Entscheidung über die bona-fide-Eigenschaft des Antragstellers berücksichtigt werden.

⁷¹ K(2010) 1620 endgültig, S. 60.

⁷² AVwV-AufenthG, 6.2.

⁷³ Vgl. K(2010) 1620 endgültig, S. 60.

Erforderliche Unterlagen

Bei der Beantragung eines Visums hat der Antragsteller folgende Unterlagen vorzulegen:

- ein Antragsformular;
- ein Reisedokument, das noch mindestens drei Monate nach der geplanten Ausreise aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder im Falle mehrerer Reisen nach der letzten geplanten Ausreise aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gültig sein muss,⁷⁴ das mindestens zwei leere Seiten aufweist und innerhalb der vorangegangenen zehn Jahre ausgestellt wurde;
- ein bestimmten Normen entsprechendes Lichtbild (siehe Art. 10 (3) (c) Visakodex).

Außerdem muss der Antragsteller der Erfassung seiner Fingerabdrücke gemäß Artikel 13 Visakodex zustimmen, sofern dies erforderlich ist, und die Visumgebühr entrichten. In der Regel muss der Antragsteller nachweisen, dass er im Besitz einer angemessenen und gültigen Reisekrankenversicherung ist. Ferner sind folgende Unterlagen vorzulegen:

- Unterlagen mit Angaben zum Zweck der Reise;
- Unterlagen betreffend die Unterkunft oder Nachweis ausreichender Mittel zur Bestreitung der Kosten für die Unterkunft;
- Unterlagen mit Angaben dafür, dass der Antragsteller über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des beabsichtigten Aufenthalts als auch für die Rückreise in den Herkunfts- oder Wohnsitzstaat oder für die Durchreise in einen Drittstaat, in dem seine Zulassung gewährleistet ist, verfügt oder in der Lage ist, diese Mittel rechtmäßig zu erwerben;

Angaben, anhand derer die Absicht, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums zu verlassen, beurteilt werden kann (siehe dazu auch „Prüfung der Rückkehrbereitschaft“ in Abschnitt 3.3.1).

Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass der Antragsteller den Nachweis einer Kostenübernahme (durch eine Person im Zielstaat) und/oder einer privaten Unterkunft vorlegt. In Deutschland kann die Erteilung eines Visums an die Bedingung geknüpft werden, dass ein Dritter die erforderlichen Ausreisekosten oder den Unterhalt des Ausländers für einen bestimmten Zeitraum zu tragen bereit ist. Die Verpflichtung, die Ausreisekosten zu tragen, soll schriftlich abgegeben werden („Verpflichtungserklärung“, siehe §§ 66-68 AufenthG).

⁷⁴ In begründeten Notfällen kann diese Verpflichtung ausgesetzt werden.

Abweichungen von den genannten Beleg- und Nachweispflichten sind für „Bona-fide-Reisende“ (siehe oben) möglich.⁷⁵

3.1.2 Prüfung des Antrags und Entscheidung der Auslandsvertretung

Prüfung der Zuständigkeit der Auslandsvertretung

Nach einer Antragstellung prüft die Auslandsvertretung ihre Zuständigkeit für die Prüfung und Bescheidung des Antrags. Ist das Konsulat nicht zuständig, so gibt es das Antragsformular und die vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen unverzüglich zurück, erstattet die Visumgebühr und gibt an, welches Konsulat zuständig ist.

Prüfung der Zulässigkeit des Antrags

Die zuständige Auslandsvertretung prüft, ob der Antrag innerhalb der vorgesehenen Frist eingereicht worden ist, die erforderlichen Unterlagen beigelegt, die biometrischen Daten des Antragstellers erfasst und die Visumgebühr entrichtet wurden. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so gilt der Antrag als zulässig. Die Auslandsvertretung erstellt einen Antragsdatensatz im Visa-Informationssystem (VIS) und prüft den Antrag weiter.⁷⁶

Abweichend von dieser Regelung kann ein Antrag, der die genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, dennoch aus humanitären Gründen oder aus Gründen des nationalen Interesses als zulässig betrachtet werden (vgl. Art. 19 (4) des Visumkodex).

Prüfung der Einreisevoraussetzungen und „Risikobewertung“

Bei der Prüfung eines Antrags auf ein einheitliches Visum ist laut Art. 21 des Visumkodex festzustellen, ob der Antragsteller die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a, c, d und e des Schengener Grenzkodexes erfüllt. Insbesondere ist zu beurteilen, ob bei ihm das Risiko der rechtswidrigen Einwanderung besteht, ob er eine Gefahr für die Sicherheit der Mitgliedstaaten darstellt und ob er beabsichtigt, vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu verlassen („Feststellung der Rückkehrabsicht“, siehe dazu auch Abschnitt 3.3.1).

Zu jedem Antrag wird das VIS abgefragt. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle Suchkriterien gemäß Artikel 15 der VIS-Verordnung voll und ganz verwendet werden, um falsche Ablehnungen und Identifizierungen zu vermeiden.

Bei der Kontrolle, ob der Antragsteller die Einreisevoraussetzungen erfüllt, prüft das Konsulat insbesondere,

- dass das vorgelegte Reisedokument nicht falsch, verfälscht oder gefälscht ist;
- ob die Angaben des Antragstellers zum Zweck und zu den Bedingungen des beabsichtigten Aufenthalts begründet sind und ob er über ausreichende Mittel zur

⁷⁵ Bei der Beantragung eines A-Visums (für den Flughafentransit) sind andere Belege vorzuweisen, siehe Art. 14 (2) des Visakodexes.

⁷⁶ Vgl. zum VIS Abschnitt 5; die graduelle Inbetriebnahme des VIS begann im Oktober 2011.

Bestreitung des Lebensunterhalts verfügt oder diese Mittel rechtmäßig erwerben kann;

- ob der Antragsteller im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben ist;
- ob der Antragsteller keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit oder für die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellt und ob er insbesondere nicht in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben worden ist;
- und ob der Antragsteller, soweit erforderlich, im Besitz einer angemessenen und gültigen Reisekrankenversicherung ist.

Ferner prüft das Konsulat gegebenenfalls anhand der Dauer früherer und geplanter Aufenthalte, ob der Antragsteller die zulässige Gesamtaufenthaltsdauer im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nicht überschritten hat, ungeachtet etwaiger rechtmäßiger Aufenthalte aufgrund eines nationalen Visums für den längerfristigen Aufenthalt oder eines von einem anderen Mitgliedstaat erteilten Aufenthaltstitels.

Die Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts während des geplanten Aufenthalts werden nach der Dauer und dem Zweck des Aufenthalts und unter Zugrundelegung der Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung in dem betreffenden Mitgliedstaat bzw. den betreffenden Mitgliedstaaten nach Maßgabe eines mittleren Preisniveaus für preisgünstige Unterkünfte bewertet, die um die Zahl der Aufenthaltstage multipliziert werden. Der Nachweis einer Kostenübernahme im Rahmen einer Verpflichtungserklärung durch einen Dritten (im Zielstaat) und/oder einer privaten Unterkunft kann ebenfalls das Vorhandensein ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts belegen.⁷⁷

Die Prüfung eines Antrags stützt sich insbesondere auf die Echtheit und Vertrauenswürdigkeit der vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen und den Wahrheitsgehalt und die Glaubwürdigkeit seiner Aussagen. Im Verlauf der Prüfung eines Antrags kann das Konsulat den Antragsteller in begründeten Fällen zu einem Gespräch bestellen und zusätzliche Unterlagen anfordern.⁷⁸

Besondere Vorschriften hinsichtlich der Erwerbstätigkeit in Deutschland

Im Visum soll der Aufenthaltszweck so konkret wie möglich angegeben werden. Das Schengen-Visum kann bei der Erteilung und Verlängerung mit einer Bedingung oder Auflage verbunden werden (vgl. AVwV-AufenthG, 6.1.6). Für deutsche Schengen-Visa gilt

⁷⁷ Für die Prüfung eines Antrags auf ein Visum für den Flughafentransit geltenden gesonderte Kriterien gemäß Art. 21 (6) des Visumkodexes.

⁷⁸ Laut Art. 21 (9) bewirkt die Ablehnung eines früheren Visumantrags nicht automatisch die Ablehnung eines neuen Antrags. Der neue Antrag wird auf der Grundlage aller verfügbaren Informationen beurteilt.

§ 4 Abs. 2 Satz 2 AufenthG, wonach jeder Aufenthaltstitel, also auch das Visum, erkennen lassen muss, ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist. Eine im Visum eingetragene Erlaubnis gilt nur für Deutschland, nicht für andere Schengen-Staaten. Umgekehrt gilt ein entsprechender Eintrag anderer Schengen-Staaten nicht für Deutschland.⁷⁹

Konsultation

Nach Art. 22 des Visumkodex kann ein Mitgliedstaat verlangen, dass die zentralen Behörden anderer Mitgliedstaaten seine zentralen Behörden bei der Prüfung der von Staatsangehörigen spezifischer Drittländer oder von bestimmten Gruppen von Staatsangehörigen dieser Länder eingereichten Anträge konsultieren.⁸⁰ Die konsultierten Behörden beantworten das Ersuchen auf jeden Fall innerhalb von sieben Kalendertagen nach dessen Eingang. Antworten sie nicht innerhalb dieser Frist, so bedeutet dies, dass keine Einwände gegen die Erteilung des Visums bestehen.

Die Mitgliedstaaten teilen der EU-Kommission die Einführung oder Rücknahme der Verpflichtung zur vorherigen Konsultation mit, bevor diese anwendbar wird. Eine entsprechende Unterrichtung erfolgt auch im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort in dem betreffenden Konsularbezirk. Mit der schrittweisen Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) soll dieser Konsultationsprozess über das VIS erfolgen.

Im deutschen Recht wird durch § 73 Abs. 1 AufenthG das schengenrechtliche Konsultationsverfahren um nationale Bestimmungen ergänzt und umgesetzt.

Das Konsultationsverfahren dient vorrangig dazu, die Einreise von terroristischen Gefährdern bzw. deren Aufenthalt im Bundesgebiet zu verhindern (vgl. BMI 2011: 186). Stellt ein Angehöriger einer bestimmten Personengruppe oder eines konsultationspflichtigen Staates einen Visumantrag, so werden die im Visumverfahren von der deutschen Auslandsvertretung erhobenen Daten der visumantragstellenden Person und gegebenenfalls des Einladers über das Auswärtige Amt zur Feststellung von Versagungsgründen nach § 5 Abs. 4 AufenthG (Staatsschutzgründe) oder zur Prüfung sonstiger Sicherheitsbedenken an den Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt übermittelt. Bei Bedenken der Sicherheitsbehörden ist das Visum zu versagen.

⁷⁹ Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit i. S. d. § 2 Absatz 2 ist im Bundesgebiet allerdings auch ohne besondere Erlaubnis einer deutschen Behörde mit einem von einem anderen Schengen-Staat ausgestellten Schengen-Visum zulässig, wenn die Tätigkeit nach § 16 BeschV nicht als Beschäftigung gilt oder eine entsprechende Erwerbstätigkeit selbständig ausgeübt wird (vgl. § 17 Absatz 2 AufenthV).

⁸⁰ Diese Konsultationspflicht gilt nicht für Anträge auf Erteilung eines Visums für den Flughafentransit.

Bearbeitungsdauer

Im Regelfall benötigen die Auslandsvertretungen zwischen zwei und zehn Arbeitstagen, um über einen Visumantrag für einen kurzfristigen Aufenthalt zu entscheiden.⁸¹ Bei einem Antrag für ein Visum, das zu einem längerfristigen Aufenthalt oder zur Arbeitsaufnahme berechtigt, kann die Bearbeitung durchaus mehrere Wochen oder gar Monate betragen, insbesondere da andere Stellen am Verfahren beteiligt werden, beispielsweise die Ausländerbehörde am beabsichtigten Aufenthaltsort in Deutschland oder – über die Ausländerbehörde – die Bundesagentur für Arbeit, falls ein Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit geplant ist und die Bundesagentur der Beschäftigung zustimmen muss.

Die Zustimmung der Ausländerbehörde zur Visumerteilung ist in §§ 31 bis 37 der Aufenthaltungsverordnung (AufenthV) geregelt, siehe dazu Abschnitt 3.2.

Gültigkeitsdauer des Visums, zulässige Aufenthaltsdauer und Zahl der Einreisen

Unter „Gültigkeitsdauer“ ist der Zeitraum zu verstehen, in dem der Visuminhaber das erteilte Visum verwenden darf. Dieser Zeitraum darf gemäß Art. 24 des Visakodexes fünf Jahre nicht überschreiten. Das Visum soll grundsätzlich für die den Angaben des Antragstellers entsprechende Dauer ausgestellt werden. In allen Fällen sollte die Gültigkeitsdauer eine Zusatzfrist von 15 Tagen umfassen, um dem Visuminhaber einen gewissen Handlungsspielraum zuzugestehen, etwa für den Fall, dass während des Aufenthalts in den Schengen-Staaten unvorhersehbare Ereignisse die Rückkehr verzögern. Allerdings muss die Gültigkeitsdauer des erteilten Visums der Gültigkeit des Reisedokuments Rechnung tragen, d.h. das Reisedokument muss noch mindestens drei Monate nach der geplanten Ausreise aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gültig sein. Die Gültigkeitsdauer des erteilten Visums darf daher nicht über diesen Zeitpunkt hinausgehen.

Als „zulässige Aufenthaltsdauer“ wird die tatsächliche Anzahl der Tage bezeichnet, die der Visuminhaber während der Gültigkeitsdauer des Visums im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verbringen darf. Zulässig ist bei Schengen-Visa ein Aufenthalt bis zu 90 Tagen je Sechsmonatszeitraum. Die Aufenthaltsdauer soll grundsätzlich dem geplanten Zweck des Aufenthalts oder der Durchreise entsprechen.

Das Schengen-Visum kann für eine, zwei oder mehrere Einreisen erteilt werden. Der Antragsteller sollte auf dem Antragsformular die Anzahl der von ihm gewünschten Einreisen angeben. Darüber, wie viele Einreisen letztendlich bewilligt werden, entscheiden grundsätzlich die Konsularbehörden der Mitgliedstaaten, die den Antrag prüfen. Wenn der Antragsteller beispielsweise zu einem bestimmten Zeitpunkt zu einer bestimmten Veranstaltung reisen will, sollte nur eine Einreise bewilligt werden. Wenn ein Visum für mehrere Einreisen mit einer Gültigkeitsdauer zwischen sechs Monaten und fünf Jahren erteilt wird

⁸¹ Laut Art. 23 des Visakodexes wird über zulässige Anträge innerhalb von 15 Kalendertagen nach deren Einreichung entschieden. Dieser Zeitraum kann im Einzelfall auf höchstens 30 Kalendertage verlängert werden, wenn der Antrag insbesondere weiteren Prüfungen unterzogen werden muss oder wenn im Vertretungsfall die Behörden des vertretenen Mitgliedstaats konsultiert werden. In Ausnahmefällen kann dieser Zeitraum auf höchstens 60 Kalendertage verlängert werden, wenn in spezifischen Fällen zusätzliche Unterlagen erforderlich sind.

(etwa wenn der Antragsteller häufig reisen muss) beträgt die zulässige Aufenthaltsdauer stets drei Monate je Sechsmonatszeitraum.⁸²

Ein Visum für mehrere Einreisen (das auch zur Durchreise berechtigt) wird ausgestellt, wenn der Antragsteller seine Integrität und Zuverlässigkeit nachweist oder begründet, dass er insbesondere aus beruflichen oder familiären Gründen gezwungen ist, häufig und/oder regelmäßig zu reisen, und dies entsprechend nachweist oder seine entsprechende Absicht begründet. Das Visahandbuch der Kommission nennt zahlreiche Beispiele für derartige Fälle, beispielsweise Geschäftsleute, Seeleute oder auch Staatsbedienstete, die regelmäßig zu offiziellen Besuchen in die Mitgliedstaaten reisen.⁸³

Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit

In bestimmten Ausnahmefällen werden gemäß Art. 25 des Visakodexes so genannte „Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit“ erteilt. Sie sind in der Regel nur für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats gültig. Solche Visa werden dann erteilt, wenn ein Mitgliedstaat es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält, ein Visum auszustellen, obwohl

- bestimmte nach dem Schengener Grenzkodex verlangte Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt sind,
- ein konsultierter Mitgliedstaat Einwände gegen die Erteilung eines einheitlichen Visums erhebt, oder
- im Fall der Erteilung eines Visums aus dringlichen Gründen keine vorherige Konsultation gemäß Art. 22 des Visakodexes durchgeführt wurde.

Ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit wird auch dann erteilt, wenn aus vom Konsulat als gerechtfertigt angesehenen Gründen dem Antragsteller erneut ein Visum für einen Aufenthalt innerhalb eines Sechsmonatszeitraums erteilt wird, innerhalb dessen er bereits ein einheitliches Visum oder ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit für einen dreimonatigen Aufenthalt verwendet hat.

Visumverweigerung, Annullierung und Aufhebung

Die Erteilung eines Visums wird u.a. dann verweigert, wenn der Antragsteller ein Reisedokument vorlegt, das falsch, verfälscht oder gefälscht ist oder er den Zweck und die Bedingungen des geplanten Aufenthalts nicht begründet.⁸⁴ Die Entscheidung über die Verweigerung ist zu begründen und wird dem Antragsteller schriftlich mitgeteilt. Antragstellern, deren Visumantrag abgelehnt wurde, steht ein Rechtsmittel zu.

⁸² Visa, die zu mehreren Einreisen berechtigen, können aber auch mit einer kürzeren Gültigkeitsdauer als sechs Monaten ausgestellt werden.

⁸³ Vgl. K(2010) 1620 endgültig, S. 83-84.

⁸⁴ Siehe dazu Art. 32 des Visakodexes.

Wenn sich nachträglich herausstellt, dass die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums zum Ausstellungszeitpunkt nicht erfüllt waren, wird ein Visum annulliert. Wenn sich herausstellt, dass die Voraussetzungen für die Erteilung des Visums nicht mehr erfüllt sind, wird ein Visum aufgehoben. Ein Visum kann auch auf Ersuchen des Visuminhabers aufgehoben werden.

Ermessensspielräume der Auslandsvertretung

Sofern die unter „Prüfung der Einreisevoraussetzungen und Risikobewertung“ (Art. 21 des Visakodex) genannten Visumerteilungsvoraussetzungen erfüllt sind, entscheidet die Auslandsvertretung, ob das Visum letztlich erteilt werden soll und, wenn ja, für welchen Gültigkeits- und Aufenthaltszeitraum sowie wie viele Einreisen gestattet werden. Im Rahmen der Sachverhaltsprüfung wird den Auslandsvertretungen ein Beurteilungsspielraum eröffnet, insbesondere hinsichtlich einzelner Aspekte, die noch nicht anhand der sich aus dem SGK ergebenden Erteilungsvoraussetzungen geprüft wurden bzw. sonstige, im Einzelfall entgegenstehende Interessen der Bundesrepublik bzw. der Schengen-Partner, welche gegen eine Visumerteilung sprechen. So kann u.a. berücksichtigt werden, ob der Aufenthalt eines Ausländers die Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen oder gefährden würde. Hierbei können beispielsweise übergeordnete politische Erwägungen eine Rolle spielen.

Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern

Art. 43 des Visakodexes erlaubt es den Mitgliedstaaten, dass die Auslandsvertretungen bestimmte Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Visumverfahren an externe Dienstleister auslagern. Hierfür muss ein Vertrag abgeschlossen werden, der bestimmten Anforderungen genügt, etwa hinsichtlich des Datenschutzes oder der Korruptionsbekämpfung. Der Dienstleister kann u.a. Informationen über die Visumvergabe bereitstellen, Antragsteller über die erforderlichen Unterlagen informieren, Termine in der Auslandsvertretung vergeben, Anträge entgegennehmen, Daten erfassen und diese an das Konsulat weiterleiten, Gebühren einziehen und Reisedokumente entgegennehmen und nach Abschluss des Antragsverfahrens wieder zurückgeben.

Laut Art 43 (1) des Visakodexes bemühen sich die Mitgliedstaaten, bei der Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleister gemeinsam mit einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten zu kooperieren. Das Auswärtige Amt beabsichtigt, die vorgesehene Zusammenarbeit der Auslandsvertretungen mit externen Dienstleistern stärker zu nutzen.

3.1.3 Einreise und Aufenthalt

In Art. 30 des Visakodexes ist festgehalten, dass der bloße Besitz eines einheitlichen Visums oder eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit den Besitzer noch nicht automatisch zur Einreise in die Mitgliedstaaten berechtigt. Nach § 13 AufenthG ist die Einreise in das Bundesgebiet (und die Ausreise) nur an den zugelassenen Grenzübergangsstellen und innerhalb festgesetzter Verkehrsstunden zulässig, soweit nicht Ausnahmen zugelassen sind. Ausländer sind verpflichtet, bei der Einreise einen anerkannten und gültigen Pass mitzuführen und sich der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zu unterziehen. Die Einreise ist unerlaubt, wenn ein Ausländer einen erforderlichen Pass

oder Passersatz nicht besitzt, den erforderlichen Aufenthaltstitel (z.B. Visum) nicht besitzt, oder wenn ein Einreise- oder Aufenthaltsverbot gilt. Die weiteren Einreisevoraussetzungen insbesondere nach Artikel 5 des Schengener Grenzkodexes (vgl. Abschnitt 3.1.2) müssen – ebenso wie bereits im Visumverfahren – erfüllt sein.

Wenn die Einreise verweigert wird, so erfolgt dies unter Angabe der Gründe für die Einreiseverweigerung mittels eines Standardformulars.⁸⁵ Die Entscheidung wird von einer nach nationalem Recht zuständigen Behörde, etwa von der Bundespolizei, erlassen und tritt unmittelbar in Kraft (vgl. AVwV-AufenthG, 13.3.2.2.1).

Die mit der Kontrolle beauftragten Behörden, beispielsweise die Bundespolizei, können Ausnahme-Visa und Passersatzpapiere ausstellen. Ein Ausnahmevisum kann als nationales Visum oder als Schengen-Visum erteilt werden. Die Erteilung eines Ausnahmevisums ist aber nur dann möglich, wenn ein unvorhersehbarer, zwingender Einreisegrund vorliegt, der es der betreffenden Person unmöglich gemacht hat, ein Visum im Voraus bei einer diplomatischen oder konsularischen Vertretung zu beantragen (vgl. AVwV-AufenthG, 14.2.1.2).⁸⁶ Im Jahr 2010 hat die Bundespolizei insgesamt 23.107 Ausnahmevisa erteilt. Im Jahr 2009 waren es 24.013 Visa.⁸⁷

3.1.4 Ausreise

Visa unterliegen grundsätzlich einer bestimmten Gültigkeitsdauer. Die zulässige maximale, vom Visum gedeckte Aufenthaltsdauer sowie Vermerke zur Anzahl der Einreisen werden auf der so genannten Visummarke⁸⁸ eingetragen. Die Ausreise des Visuminhabers aus dem Geltungsbereich des Visums muss bis 24 Uhr des mit einem Datum bezeichneten Tages erfolgen. Die Ausreise wird in der Regel von den mit der Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten polizeilichen Behörden mit einem Ausreisestempel in dem Pass, der das Visum enthält, dokumentiert. Stimmt die Zahl der registrierten Ausreisen mit der Gesamtzahl der gestatteten Einreisen überein, wird das Visum ungültig, auch wenn die Gesamtzahl der für den Aufenthalt gestatteten Tage nicht ausgeschöpft wurde.

Nur in besonderen Fällen ist eine Verlängerung des Visums vorgesehen, etwa wenn die zuständige Behörde des Mitgliedstaates der Ansicht ist, dass ein Visuminhaber das Vorliegen höherer Gewalt oder humanitärer Gründe belegt hat, die ihn an der rechtzeitigen Ausreise gehindert haben. Denkbar ist dies beispielsweise im Falle einer mehrtägigen Sperrung des Luftraumes aufgrund einer Naturkatastrophe. Auch wenn schwerwiegende persönliche Gründe vorliegen, beispielsweise eine plötzliche schwere Erkrankung, kann die Gültigkeitsdauer verlängert werden (vgl. Art. 33 des Visumkodexes).

⁸⁵ Dieses Standardformular findet sich in Anhang V Teil B des Schengener Grenzkodex.

⁸⁶ Zu weiteren Voraussetzungen, die für die Erteilung eines einheitlichen Ausnahmevisums gegeben sein müssen, sowie zu Ausnahmen hinsichtlich dieser Voraussetzungen siehe AVwV-AufenthG, Nr. 14.2.1.1 bis 14.2.1.5.

⁸⁷ Vgl. BT-Drs. 17/6225 vom 15. Juni 2011, S. 6.

⁸⁸ Vgl. zur Beschaffenheit und zu den auf der Visummarke vorzunehmenden Eintragungen Anhang VII des Visakodexes sowie die Verordnung (EG) Nr. 1683/95.

3.2 Die Visumvergabe für langfristige Aufenthalte (D-Visa)

3.2.1 Grundlagen und Besonderheiten der Visumvergabe für langfristige Aufenthalte

Die Erteilung eines nationalen Visums (Kategorie D) richtet sich nach nationalem Recht; in Deutschland ist sie direkt an die im Aufenthaltsgesetz vorgesehenen vier wesentlichen Aufenthaltsw Zwecke Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen sowie Aufenthalt aus familiären Gründen und die dafür jeweils geltenden Tatbestandsvoraussetzungen geknüpft (vgl. Abschnitt 2.4). Die zur Visumerteilung notwendigen Voraussetzungen sind jeweils von der Auslandsvertretung zu prüfen, wobei die in Deutschland zuständige Ausländerbehörde grundsätzlich zu beteiligen ist (siehe unten). Für die Erteilung eines D-Visums zum Zweck des Studiums besteht beispielsweise eine der maßgeblichen Voraussetzungen darin, dass der Antragsteller von einer Ausbildungseinrichtung zugelassen worden ist (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 3 AufenthG). Im Falle eines Visumantrags zum Zwecke des Ehegattennachzugs von Drittstaatsangehörigen muss sich der Antragsteller grundsätzlich in einfacher Form in deutscher Sprache verständigen können (vgl. § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Dies kann einerseits über einen entsprechenden Nachweis – z.B. das Zertifikat über die erfolgreiche Sprachprüfung „Start Deutsch 1“ des Goethe-Instituts – erfolgen. Die Sprachkenntnisse können jedoch auch bei der Vorsprache des Antragstellers im Rahmen der Beantragung des Visums bei einer deutschen Auslandsvertretung nachgewiesen werden. Ein Botschafts- bzw. Konsultatsmitarbeiter stellt in diesem Fall die Sprachkenntnisse in einem persönlichen Gespräch fest; das Interview findet auf Deutsch statt.⁸⁹

Zusätzlich zu den Tatbestandsvoraussetzungen für den jeweiligen Aufenthaltsw Zweck müssen weitere, allgemeine Voraussetzungen erfüllt sein, die teilweise den Voraussetzungen für die Erteilung eines Schengen-Visums gleichen oder diesen ähnlich sind. Zu diesen allgemeinen Regelerteilungsvoraussetzungen gehören die Passpflicht, die Bedingung des gesicherten Lebensunterhalts, der Nachweis der Identität und der Staatsangehörigkeit sowie das Nichtvorliegen eines Ausweisungsgrundes.

Ermessensentscheidungen werden immer dann vollzogen, wenn kein Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels besteht, beispielsweise bei Beantragung eines nationalen Visums zum Zweck der Arbeitsaufnahme. Aus Sicht des Gesetzgebers besteht ein grundlegendes öffentliches Interesse daran, dass sich die Einreise nach und der Aufenthalt in

⁸⁹ In der Literatur ist in diesem Zusammenhang die Konstellation beschrieben worden, in der die zur Erteilung eines Visums zum Ehegattennachzug erforderlichen Sprachkenntnisse durch einen Sprachkurs in Deutschland im Rahmen eines Kurzaufenthaltes mit einem Schengen-Visum erworben werden sollen – z.B. weil für einen ausreichenden Spracherwerb im Ausland keine realistische Perspektive besteht oder sich die Betroffenen vom Besuch eines Sprachkurses in Deutschland und der Sprachpraxis im deutschen Alltag einen schnelleren Lernerfolg versprechen. In solchen Fällen haben Ausländer aus Drittstaaten, die nicht für Kurzaufenthalte visumfrei einreisen dürfen, mitunter Probleme, den Auslandsvertretungen ihre Rückkehrbereitschaft in ausreichendem Maße plausibel zu machen, so dass aufgrund der Migrationsrisikoprognose (siehe auch zur Feststellung der Rückkehrbereitschaft Abschnitt 3.3.1) die Erteilung eines Besuchsvisums versagt wird (Gutmann 2010; Lübke 2009). Vgl. dazu auch die Ausführungen der Bundesregierung zur Erbringung des Sprachnachweises in Ländern, in denen das Sprachzertifikat „Deutsch Start 1“ gegenwärtig nicht angeboten wird (BT-Drs. 17/3090 vom 24. September 2010, S. 30f.).

Deutschland in geregelten Bahnen vollziehen.⁹⁰ Eine Beeinträchtigung öffentlicher Interessen liegt insbesondere vor, wenn ein Antragsteller beabsichtigt, ein Visum zu einem anderen als dem beantragten Aufenthaltswert (beispielsweise zur Aufnahme einer illegalen Erwerbstätigkeit) zu nutzen bzw. ein Visum, das nicht zum dauerhaften Aufenthalt berechtigen soll, zur dauerhaften Aufenthaltswert zu verwenden. Sofern nach dem Gesetz kein dauerhafter, sondern nur ein vorübergehender Aufenthalt gewährt werden soll, beispielsweise bei Au-pair-Beschäftigten oder Werkvertragsarbeitnehmern, nicht jedoch im Rahmen der (auf Dauer angelegten) Familienzusammenführung, ist daher in jedem Einzelfall das Vorliegen der Möglichkeit und der Bereitschaft zur Rückkehr des Antragstellers in das Herkunftsland zu prüfen.

Wenn die genannten allgemeinen Voraussetzungen nicht vorliegen, darf das nationale Visum in der Regel nicht erteilt werden. Von dieser Regel kann nur abgewichen werden, wenn eine der folgenden Ausnahmen besteht:

- Eine spezielle Erteilungsvorschrift sieht vor, dass von einzelnen Regelerteilungsvoraussetzungen abzusehen ist oder abgesehen werden kann;
- Ein Aufenthaltstitel wird aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen erteilt;
- Es handelt sich um einen besonders gelagerten Einzelfall, der eine Ausnahme rechtfertigt.⁹¹

Visafreiheit für Angehörige bestimmter Staaten

Grundsätzlich benötigen auch Angehörige von Staaten, die gemäß europäischem Recht ohne Schengen-Visum in die EU einreisen dürfen, für den längerfristigen Aufenthalt ein nationales Visum. Nach deutschem Recht gelten für Angehörige bestimmter Staaten jedoch Ausnahmen. So können Staatsangehörige von Australien, Israel, Japan, Kanada, Südkorea, Neuseeland und der Vereinigten Staaten von Amerika auch für einen Aufenthalt, der kein Kurzaufenthalt ist, visumfrei in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten. Auch Staatsangehörige von Andorra, Honduras, Monaco und San Marino sind privilegiert, sofern sie in Deutschland keine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, die als Beschäftigung im Sinne des Aufenthaltsrechts gilt. Ein erforderlicher Aufenthaltstitel ist innerhalb von drei Monaten nach der Einreise zu beantragen (vgl. § 41 AufenthV).

Beteiligung der Ausländerbehörden

Grundsätzlich bedarf ein nationales Visum der Zustimmung der zuständigen Ausländerbehörde am beabsichtigten Aufenthaltsort in Deutschland. Mit dem Zustimmungsver-

⁹⁰ Unter Ziffer 5.1.3.2.1 der AVwV-AufenthG ist in diesem Zusammenhang genannt, dass ein öffentliches Interesse beispielsweise darin besteht, dem „Hineinwachsen“ von Ausländern „in einen vom Gesetz verwehrten Daueraufenthalt in Deutschland vorzubeugen“.

⁹¹ Ein besonders gelagerter Einzelfall, der eine Ausnahme von den Regelerteilungsvoraussetzungen rechtfertigt, liegt vor, wenn die Anwendung des Regeltatbestandes nach seinem Sinn und Zweck unpassend oder grob unverhältnismäßig oder untunlich erscheint, vgl. Ziffer 5.0.2 AVwV-AufenthG.

fahren soll eine umfassende Feststellung des Sachverhalts auch im Inland und im Hinblick auf die nach der Einreise bei der Ausländerbehörde beantragte längerfristige Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnis eine einvernehmliche Würdigung des Antrags ermöglicht werden. Die Zustimmung zur Visumerteilung ist eine verwaltungsinterne, selbständig nicht einklagbare oder anfechtbare Handlung. Eine Visumerteilung ohne erforderliche Zustimmung ist nicht zulässig. Die Entscheidung über die Erteilung eines nationalen Visums soll grundsätzlich im Einvernehmen getroffen werden. Soweit das Einvernehmen im Ausnahmefall nicht hergestellt werden kann, kann die Auslandsvertretung den Visumantrag trotz Zustimmung der Ausländerbehörde in eigener Zuständigkeit ablehnen (vgl. AVwV-AufenthG, Ziffer 6.4.3.2).

Gültigkeitsdauer nationaler Visa

Nationale Visa werden, sofern nicht besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen, für drei Monate ausgestellt. Für Folgeaufenthalte ist bei Erfüllung der Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, d.h. Personen, die im Besitz eines nationalen Visums sind, sprechen nach der Einreise in Deutschland und innerhalb der Gültigkeitsdauer des Visums bei der für sie zuständigen Ausländerbehörde vor, die dann den weiteren Aufenthalt regelt. Im Einzelfall können die Auslandsvertretungen in Absprache mit der zuständigen Ausländerbehörde zur Wahrung von Sicherheitsbelangen eine kürzere Geltungsdauer vorsehen und Nebenbestimmungen verfügen, z.B. die Verpflichtung zur sofortigen Vorsprache bei der Ausländerbehörde nach der Einreise (vgl. AVwV-AufenthG, Ziffer 6.4.2.1 und 6.4.2.2). Ausnahmen vom Zustimmungserfordernis sehen §§ 32 bis 37 AufenthV vor (vgl. auch Maor 2005). Solche Ausnahmen gelten etwa für Wissenschaftler und Studenten oder bei bestimmten Arbeitsaufenthalten auf der Grundlage von zwischenstaatlichen Vereinbarungen (z.B. Werkvertragsarbeitnehmer; vgl. Abschnitt 4.2.3).

Räumliche Gültigkeit

Das als „D“-Visum ausgestellte nationale Visum ist grundsätzlich für das Hoheitsgebiet des jeweils ausstellenden Schengen-Staates gültig. Seit 5. April 2010 berechtigt es den Visuminhaber jedoch, für drei Monate in einem Zeitraum von sechs Monaten auch in andere Mitgliedstaaten zu reisen, sofern er die Einreisevoraussetzungen nach dem EU-Visumrecht erfüllt und er nicht auf der nationalen Ausschreibungsliste des Mitgliedstaats steht, durch dessen Hoheitsgebiet die Durchreise begehrt wird.⁹² Somit ist es nun möglich, sich mit einem nationalen Visum („D-Visum“) und einem gültigen Reisedokument bis zu drei Monate in einem Zeitraum von sechs Monaten im Schengen-Raum frei zu bewegen.

Erwerbstätigkeit

Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurde in Deutschland die rechtliche Grundlage für eine an den wirtschaftlichen und arbeitsmarkt-

⁹² Vgl. Art. 21 Abs. 2a Schengener Übereinkommen. Die Regelung wurde eingefügt durch Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt, Amtsblatt der Europäischen Union L 85, S. 1-4, hier S. 3.

politischen Interessen orientierte Zuwanderung geschaffen (siehe auch Abschnitt 2.4). Das Aufenthaltsgesetz und die Beschäftigungsverordnung eröffnen zahlreiche Wege für teils dauerhafte, teils temporäre Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in Deutschland zum Zweck der Erwerbstätigkeit, etwa für ausländische Saisonarbeitnehmer, Werkvertragsarbeitnehmer, Hochschulabsolventen und Fachkräfte, Hochqualifizierte, Forscher und Selbständige (vgl. Parusel/Schneider 2010: 24-32).

Wenn ein Visum zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beantragt wird, beteiligt die Auslandsvertretung die Ausländerbehörde, in deren Bezirk der Ausländer seinen Wohnsitz nehmen wird. Diese wiederum bindet die Bundesagentur für Arbeit (BA) ein. Von Seiten der BA müssen für die Erteilung der Zustimmung mehrere allgemeine Bedingungen erfüllt sein: Es muss nachgewiesen werden, dass keine nachteiligen Auswirkungen für den Arbeitsmarkt entstehen und für die Beschäftigung deutsche oder ihnen gleichgestellte Arbeitnehmer (wie z.B. EU-Bürger oder Angehörige eines Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraumes) nicht zur Verfügung stehen. Es kann auch für einzelne Berufsgruppen beziehungsweise Wirtschaftszweige generell festgestellt werden, dass die Besetzung mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist. Des Weiteren muss sichergestellt sein, dass der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird. Die Entscheidung, ob ein Visum für den Aufenthalt und die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erteilt wird, erfolgt somit im Rahmen eines behördeninternen Verfahrens („one-stop government“, vgl. Parusel/Schneider 2010: 27). Für bestimmte Gruppen von Erwerbsmigranten, etwa besondere Gruppen von Hochqualifizierte, bestehen Ausnahmen, d.h. die Beteiligung der BA entfällt.

Visaerteilung aus dringenden humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Gründen

In Deutschland gilt der Grundsatz des territorialen Asyls. Demnach kann humanitärer Schutz nur Personen gewährt werden, die sich bereits auf deutschem Staatsgebiet bzw. an der deutschen Grenze befinden. Eine Vorwirkung des Asylrechts, dem zufolge Deutschland durch Erteilung eines Visums verpflichtet wäre, einen künftigen Asylantrag im deutschen Staatsgebiet zu ermöglichen, besteht nicht. Die Auslandsvertretungen haben Asyl- bzw. Schutzersuchen daher grundsätzlich bereits vor Ort abzulehnen.

Nur in besonderen Ausnahmefällen kommt auf Grundlage des § 22 AufenthG („Aufnahme aus dem Ausland“) die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen (§ 22 Satz 1 AufenthG) oder zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland (§ 22 Satz 2 AufenthG) in Betracht. Völkerrechtliche Gründe im Sinne von Satz 1 liegen vor, wenn sich aus einem für die Bundesrepublik verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag die Verpflichtung ergibt, einzelne Ausländer aufzunehmen. Dies können Verträge über die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen oder über die Entlastung anderer Aufnahmeländer sein.⁹³ Eine Aufnahme aus dringenden

⁹³ Zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Studie bestanden solche Verträge nicht.

humanitären Gründen im Sinn von Satz 1 setzt voraus, dass sich der Ausländer in einer besonderen Notsituation befindet, die ein Eingreifen zwingend erfordert und es rechtfertigt, ihn – im Gegensatz zu anderen Personen in vergleichbarer Lage – aufzunehmen. Es muss sich also um Einzelschicksale handeln. Die Aufnahme des Schutzsuchenden kann im konkreten Einzelfall ein Gebot der Menschlichkeit sein (vgl. AVwV-AufenthG, Nr. 22.1.1.2; auch Parusel 2010: 24f.).

Eine Aufnahme zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik nach Satz 2 kommt in Frage, wenn die Bundesregierung ein Interesse an der Übernahme bekundet. Die zur Entscheidung berufenen Stellen sind bei der genaueren Festlegung dieser politischen Interessen weitgehend frei; sowohl innen- als auch außenpolitische Interessen können berücksichtigt werden. Die politische Entscheidung über eine Aufnahme liegt im Fall von § 22 Satz 2 AufenthG beim Bundesministerium des Innern. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang etwa die Aufnahme von bekannten Oppositionellen oder Dissidenten, einzelnen Flüchtlingen aus überlasteten Aufnahmestaaten oder auch einzelner Personen denkbar, die aus Sicht deutscher Sicherheitsbehörden berücksichtigt werden sollten (vgl. Parusel 2010: 25).

Quantitativ war die Aufnahme aus dem Ausland nach § 22 AufenthG in den vergangenen Jahren von geringer Bedeutung. Im Jahr 2008 erhielten 40 Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 AufenthG, 2009 waren es 47.⁹⁴ Im Jahr 2010 entschied das Bundesministerium des Innern in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt und den Innenministerien der Länder, rund 50 schutzbedürftigen iranischen Staatsangehörigen, die ins Ausland geflohen waren, eine Aufnahme in Deutschland auf der Grundlage von § 22 Satz 2 AufenthG zu ermöglichen. Die Aufnahme erfolgte in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, vor allem aus der Türkei.⁹⁵

Im Rahmen des Familiennachzugs zu Personen, die in Deutschland als Asylberechtigte oder Flüchtlinge anerkannt wurden, kann auf bestimmte Erfordernisse, etwa den Nachweis angemessenen Wohnraums oder die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, verzichtet werden. Dies kann das Visumverfahren für nachziehende Angehörige erleichtern.

Besondere Voraussetzungen bei Erteilung nationaler Visa an jüdische Zuwanderer

Bei jüdischen Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion, die nach § 23 Abs. 2 AufenthG zur Wahrung „besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ aufgenommen werden (siehe auch Abschnitt 4.1.2), entfällt die Zustimmung der zuständigen Ausländerbehörde zur Visumerteilung. Das Aufnahmeverfahren bei jüdischen Zuwanderern erfolgt über eine vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

⁹⁴ Erteilte Aufenthaltserlaubnisse nach § 22 AufenthG in den Jahren 2008 und 2009 mit Einreise jeweils im gleichen Jahr, Bestandszahlen zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres, Quelle: Ausländerzentralregister nach BMI/BAMF 2011: 123.

⁹⁵ Vgl. BAMF/EMN 2011a: 50.

ausgestellte Aufnahmezusage. In dieser Zusage enthaltene Auflagen werden in das Visum übernommen. Die Aufnahmezusage vereinfacht das Visumverfahren: Neben der Gültigkeitsdauer und Erlöschenstatbeständen prüfen die Auslandsvertretungen nur, ob der Aufnahmebescheid nicht offensichtlich rechtswidrig ist.

3.2.2 Die Erleichterung der legalen Zuwanderung im Rahmen des Visumverfahrens: Erfolgsfaktoren

Zum Tätigkeitsspektrum der deutschen Auslandsvertretungen gehört neben vielen anderen Aufgaben auch die Information der Bevölkerung im jeweiligen Gastland über Möglichkeiten legaler Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt, insbesondere qualifizierter Fachkräfte. Dabei nutzen die Auslandsvertretungen auch Kontakte zu Behörden und Einrichtungen des Gastlandes (z.B. Universitäten). In welchem Ausmaß diese Informationstätigkeit und Zusammenarbeit zur Erleichterung der legalen Migration beiträgt, ist nicht genau messbar. Möglichkeiten, die legale Zuwanderung im Rahmen des Visumverfahrens zu erleichtern, bieten sich daneben auch hinsichtlich der Visumgebühren und einer beschleunigten Bearbeitung von Visumanträgen.⁹⁶

Um die Einreise und den Aufenthalt von durch deutsche öffentliche Stellen finanziell geförderten oder durch deutsche Hochschulen und Forschungseinrichtungen eingeladenen Wissenschaftlern und Studenten zu erleichtern, wird für diese Gruppen auf die Zustimmung der in Deutschland zuständigen Ausländerbehörde verzichtet; das Visum kann direkt durch die Auslandsvertretung erteilt werden. Gemäß der jüngsten Anpassung des deutschen Aufenthaltsrechts an den EU-Visakodex (siehe Abschnitt 2.3) wurde diese Beschleunigungsmöglichkeit erweitert: In Zukunft können auch Forscher, die eine Aufnahmevereinbarung mit einer deutschen Forschungseinrichtung abgeschlossen haben sowie Stipendieninhaber, die aus Mitteln der Europäischen Union gefördert werden, von der Zustimmungsfreiheit profitieren.⁹⁷

Die Fraktionen des Deutschen Bundestags beschäftigen sich aktuell mit der Frage, wie die Anwendung der bestehenden Vorschriften in der Visumpraxis den Zielen deutscher Visapolitik, gleichsam zivilgesellschaftlichen Austausch zu fördern, den Fachkräftebedarf zu decken und Investoren und Geschäftspartner anzuziehen, noch besser entsprechen

96 Die deutsche Botschaft in Belgrad bietet auf ihrer Internetseite Informationen hinsichtlich der durchschnittlichen Bearbeitungszeit bei Anträgen auf nationale Visa. Bei Visa zum Ehegatten- und Kindernachzug sowie zur Eheschließung in Deutschland beträgt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer drei Monate, bei Visa für Au-pair-Aufenthalte zwei Monate, bei Visa zum Zweck der Erwerbstätigkeit acht bis zwölf Wochen. Bei Visa für Werkvertragsarbeitnehmer gilt eine Regelbearbeitungszeit von nur vier Arbeitstagen; dies gilt auch für alle Arten von Schengen-Visa. Für Visa zum Zweck eines Studiums oder eines Sprachkurses besteht eine Mindestbearbeitungszeit von drei Wochen und zwei Tagen. Die Botschaft weist ausdrücklich darauf hin, dass eine längere Bearbeitungszeit in allen Fällen möglich ist, vgl. <http://www.belgrad.diplo.de> (Visabestimmungen), Abruf am 11. August 2011.

Mit Blick auf die kurze Bearbeitungsdauer bei Anträgen auf Visa für Werkvertragsarbeitnehmer ist die Feststellung interessant, dass die Zahl der in Deutschland beschäftigten Werkvertragsarbeitnehmer aus Serbien in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist. Im Jahr 2001 kamen 103 Werkvertragsarbeitnehmer aus Serbien und Montenegro nach Deutschland. Im Jahr 2005 waren es 450, 2009 waren es 1.136 und im Jahr 2010 waren es 1.530 (Quelle: Bundesagentur für Arbeit). Die kurze durchschnittliche Bearbeitungsdauer könnte somit möglicherweise als ein Erfolgsfaktor gewertet werden.

97 Vgl. Änderung und Ergänzung von § 34 Nr. 2 ff. AufenthV (BT-Drs. 17/5470 vom 12. April 2011, S. 14).

kann, ohne dabei Gefahren irregulärer Migration zu begründen.⁹⁸ In diesem Zusammenhang hat u.a. der Nationale Normenkontrollrat, der die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung unterstützen soll, aufgezeigt, dass die Erteilung von Einreisevisa für ausländische Fachkräfte zusätzlich beschleunigt werden könnte, ohne dass dazu Rechtsänderungen nötig wären. Insbesondere durch das Einscannen von Dokumenten und die Nutzung elektronischer Übermittlungswege sowie die Entwicklung eines optimierten Referenzprozesses ließe sich das Visumverfahren deutlich verkürzen. In einer Studie wurden 35 Vorschläge zur Vereinfachung des Visumverfahrens vorgelegt.⁹⁹

3.3 Die Vorbeugung der irregulären Migration im Rahmen des Visumverfahrens

3.3.1 Die Vorbeugung der irregulären Migration im Rahmen von Visumvergabe und Monitoring

Der EU-Visumkodex bekräftigt unter Bezugnahme auf das Haager Programm von 2004 (siehe Abschnitt 2.3), dass die Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik auch zur Bekämpfung illegaler Einwanderung und zur angemessenen Bewertung der Migrations- bzw. Sicherheitsrisiken beitragen soll. Ein zentrales Element ist hierbei die bereits erwähnte Feststellung der Rückkehrabsicht im Rahmen des Visumverfahrens.

Nach den AVwV-AufenthG (6.1.3.1) ist das Vorliegen der Rückkehrabsicht des Antragstellers nach Beendigung des Aufenthaltszwecks als „tatbestandliche Einreisevoraussetzung“ in jedem Einzelfall festzustellen. Hinweise auf eine fehlende Rückkehrabsicht ergeben sich aus tatsächlichen Indizien in der Person des Antragstellers, aufgrund derer auf eine mangelnde „Verwurzelung“ des Ausländers im Herkunftsstaat geschlossen werden kann oder auch aus Regelverletzungen bei früheren Ausreisepflichten („Overstaying“). Für die Beurteilung einer hinreichenden „Verwurzelung“ ist üblicherweise auf die familiäre, soziale und wirtschaftliche Bindung des Antragstellers an seinen Heimatstaat abzustellen. Entscheidend ist, dass der Antragsteller eine konkrete und glaubwürdige Rückkehrperspektive im Herkunftsstaat angibt und diese durch geeignete Unterlagen belegen kann. Eine weitere Überprüfung der Glaubwürdigkeit sollte grundsätzlich im persönlichen Gespräch mit dem Antragsteller erfolgen. Maßgeblich ist die Betrachtung aller im Einzelfall ersichtlichen Umstände unter Berücksichtigung der Gegebenheiten im Herkunftsstaat.¹⁰⁰

In der Praxis bedeutet dies, dass beispielsweise bei Visumanträgen zum Zweck einer medizinischen Behandlung in Deutschland vorrangig überprüft wird, ob der Betroffene überhaupt finanziell in der Lage ist, die jeweilige Behandlung, die in der Regel persönlich zu bezahlen ist, vornehmen zu lassen. Kann die Rückkehrbereitschaft nicht festgestellt werden, so ist das Visum mangels Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen zu versagen.

98 Vgl. dazu die öffentlichen Anhörung „Praxis der Visumerteilung durch die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland“ im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestags am Mittwoch, 28. September 2011.

99 Vgl. „Einreiseoptimierung. Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten“, Vorabversion September 2011, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates, Wiesbaden.

100 Vgl. BT-Drs. 17/2550 vom 8. Juli 2010, S. 6-7.

Geplante Einrichtung einer Visa-Warndatei

Überlegungen, personenbezogene Erkenntnisse aus dem Visumverfahren stärker zur Migrationssteuerung zu nutzen und verschiedenen Behörden zugänglich zu machen, werden seit längerem diskutiert. So hatte beispielsweise die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ bereits im Jahr 2001 empfohlen, Visadaten und Kopien von Ausweis- und Reisepapieren systematisch in einer Visadatei zu speichern und den Ausländerbehörden einen unmittelbaren Zugriff auf diese Datei zu ermöglichen, u.a. mit dem Ziel, Feststellungen von Identitäten und Staatsangehörigkeiten zu unterstützen und dadurch Rückführungen von ausreisepflichtigen Ausländern zu erleichtern (UK ZU 2001: 155f.). Auch von Ausländerbehörden, Auslandsvertretungen, Bundesministerien sowie im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen war wiederholt eine Rechtsgrundlage zur Einführung von Einlader- bzw. Warndateien befürwortet worden; gesetzgeberische Initiativen wurden jedoch immer wieder zurückgestellt, vor allem aufgrund datenschutzrechtlicher Erwägungen.¹⁰¹

In Deutschland besteht somit bislang keine übergreifende Datei mit Informationen über Personen, die im Zusammenhang mit der Beantragung von Visa durch rechtswidriges Verhalten aufgefallen oder wegen einreisebezogener Delikte zu einer Strafe verurteilt worden sind; lediglich örtliche Warndateien wurden bei verschiedenen Auslandsvertretungen eingerichtet, um Visamissbrauch zu verhindern. Die Auslandsvertretungen vor Ort sind zwar grundsätzlich dazu verpflichtet, eine automatisierte Visumdatei zu führen, in der grundlegende Daten zum Antragsteller sowie zum Visum gespeichert werden. Diese Dateien dienen jedoch nicht vorrangig Kontrollzwecken, und alle darin enthaltenen Datensätze sind ein Jahr nach Ablauf der Geltungsdauer des einer Person zuletzt erteilten Visums zu löschen (vgl. § 69 AufenthV). Auch in der separaten Visadatei des beim BAMF als Registerbehörde geführten Ausländerzentralregisters werden im Fall von festgestellten Fälschungen lediglich die Bezeichnungen der im Visaverfahren vorgelegten ge- oder verfälschten Dokumente gespeichert (vgl. § 29 AZRG).

Hinsichtlich der Zweckbestimmung von Dateien zur Verhinderung von Visummissbrauch und illegaler Einreise ist zwischen Einlader- und Warndateien zu unterscheiden.¹⁰² In einer Einladerdatei werden Daten von Personen gespeichert, die eine Verpflichtungserklärung für einen Dritten abgegeben haben, wobei der Verpflichtungsgeber mit dem Einladenden nicht unbedingt identisch sein muss. Eine Einladerdatei dient in erster Linie dem Zweck, so genannte Vieleinlader ausfindig zu machen, bei denen der Verdacht nahe liegt, dass sie mit kommerzieller Absicht für eine Vielzahl von Visumantragstellern Verpflichtungserklärungen abgeben. In einer Warndatei werden hingegen die Daten solcher Personen gespeichert, die im Zusammenhang mit der Erschleichung von Visa aufgefallen sind. Zum einen können dies Visumantragsteller sein, die sich ein Visum unter Vorlage von ge- oder verfälschten Dokumenten beschafft haben oder dies versucht haben. Zum anderen betrifft es Personen, die in missbräuchlicher Weise Verpflichtungserklärungen abgegeben oder abzugeben versucht haben. In einer Einladerdatei sind somit sämtliche Verpflichtungserklärungen gespeichert, die in der Warndatei nur die Daten von Personen, die sich an der Erschleichung von Visa beteiligt haben.

¹⁰¹ Vgl. BT-Drs. 15/5975 vom 2. September 2005, S. 60ff.

¹⁰² Vgl. hierzu und im Folgenden BT-Drs. 15/5975 vom 2. September 2005, S. 60.

tungserklärende gespeichert, während eine Warndatei nur die Daten derjenigen enthält, die in der Verpflichtungserklärung wissentlich falsche Angaben gemacht haben.

Bereits die Regierungsparteien der 16. Legislaturperiode hatten zur Verhinderung von Visamissbrauch und illegalen Einreisen die Einrichtung einer „Warndatei aller Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden mit Abfragebefugnissen der Sicherheitsbehörden“ vorgesehen.¹⁰³ Die Koalitionsvereinbarung der an der derzeitigen Bundesregierung beteiligten Parteien vom 29. Oktober 2009 sieht die Schaffung einer zentralen Visa-Warndatei vor, um „insbesondere die deutschen Visumbehörden bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen und den Prozess der Visumerteilungen insgesamt zu beschleunigen.“¹⁰⁴ Daraufhin beschloss die Bundesregierung am 13. April 2011 entsprechende Eckpunkte und legte kurz darauf den Entwurf für ein „Gesetz zur Einrichtung einer Visa-Warndatei und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes“ vor. Das Gesetz wurde am 29. Dezember 2011 im Bundesgesetzblatt verkündet;¹⁰⁵ danach wird beim Bundesverwaltungsamt eine zentrale Warndatei errichtet, die vorrangig der Verhinderung von Visummissbrauch und der Bekämpfung der illegalen Einreise dient. Vorgesehen ist die Speicherung von Warndaten zu Personen, die in Zusammenhang mit bestimmten, für das Visumverfahren relevanten Straftaten rechtskräftig zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt worden sind.¹⁰⁶

Ferner ist die Einrichtung einer neuen Organisationseinheit beim Bundesverwaltungsamt vorgesehen, bei der Visumantragsdaten mit bestimmten Daten aus der Antiterrordatei abgeglichen werden. Insbesondere soll bei Staatsangehörigen und Personengruppen, die visumpflichtig sind, deren Visumanträge aber keiner Prüfung durch die Sicherheitsbehörden im Rahmen des Konsultationsverfahrens unterliegen, eine Rückmeldung an die Auslandsvertretungen ermöglicht werden, wenn Erkenntnisse vorhanden sind, dass Personen aus dem terroristischen Umfeld nach Deutschland einreisen wollen.

Auskunftsstelle Visa

Im Bundespolizeipräsidium in Potsdam wurde im März 2008 eine „Auskunftsstelle Visa“ eingerichtet. Sie hat zum Ziel, das Phänomen der Visaerschleichung zu untersuchen. Die dort gewonnenen Erkenntnisse dienen der Unterrichtung des AA und der deutschen Auslandsvertretungen, den im Ausland eingesetzten Beamten der Bundespolizei sowie den Dienststellen der Bundespolizei im Inland. Im Jahr 2010 wurden insgesamt 1.686 Fälle festgestellt, in denen Verdacht auf rechtswidrige Beschaffung eines Aufenthaltstitels (§ 95 Absatz 2 Nummer 2 AufenthG) bestand.¹⁰⁷

¹⁰³ Vgl. „Migration und Bevölkerung“ 3/2009, S. 1.

¹⁰⁴ „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP“ vom 29. Oktober 2009, S. 79.

¹⁰⁵ Bundesministerium des Innern, „Bundesregierung beschließt Eckpunkte für ein Visawarndateigesetz“, Pressemitteilung vom 13. April 2011; Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Visa-Warndatei und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BR-Drs. 318/11 vom 27. Mai 2011 sowie BT-Drs. 17/6643 vom 20. Juli 2011; BGBl I, S. 3037ff.

¹⁰⁶ Dazu gehören Straftaten nach dem Aufenthaltsgesetz und dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder in Zusammenhang mit Schleusung, Menschen- und Kinderhandel oder schweren Betäubungsmitteldelikten.

¹⁰⁷ Vgl. BT-Drs. 17-6223 vom 16. Juni 2011, S. 8.

An die „Auskunftsstelle Visa“ und das Bundeskriminalamt können sich die Auslandsvertretungen auch dann wenden, wenn sie im Rahmen der Bearbeitung von Visumanträgen auf so genannte „Vieleinlader“ aufmerksam werden, d.h. Firmen oder Einzelpersonen, die auffallend häufig Verpflichtungserklärungen abgeben, mit deren Hilfe Antragsteller nachweisen können, dass die Finanzierung ihres Aufenthalts im Bundesgebiet gesichert ist.¹⁰⁸ Ebenso können beim BKA und bei der Auskunftsstelle Visa auch Überprüfungen zu Einladern erbeten werden, die bisher nicht als Vieleinlader in Erscheinung getreten sind, aber nach Eindruck der Auslandsvertretung dennoch auffällig sind.

3.3.2 Weitere Maßnahmen der Vorbeugung der irregulären Migration im Rahmen des Visumverfahrens

Unabhängig von der Einrichtung des Visa-Informationssystems der EU (siehe Abschnitt 5), in dessen Rahmen seit Jahresende 2011 biometrische Daten regelmäßig verarbeitet werden, wird die Erfassung biometrischer Daten im Rahmen eines Pilotprojekts am Deutschen Generalkonsulat in Lagos (Nigeria) derzeit auch für die Beantragung nationaler Visa erprobt.¹⁰⁹

Im Rahmen der Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel zum Ehegattennachzug arbeiten die Auslandsvertretungen eng mit den zuständigen Ausländerbehörden in Deutschland zusammen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Einschätzung, ob die Ehepartner tatsächlich beabsichtigen, eine familiäre Lebensgemeinschaft¹¹⁰ in Deutschland einzugehen (Verhinderung von so genannten Scheinehen). Wenn im konkreten Einzelfall tatsächliche Anhaltspunkte dafür bekannt sind, dass die Herstellung einer ehelichen Lebensgemeinschaft nicht beabsichtigt wird, können Ermittlungen dazu angestellt werden um ggf. das Vorliegen einer Scheinehe festzustellen.¹¹¹ Die Entscheidungsfindung kann im Fall konkreter Verdachtsmomente insbesondere durch eine zeitgleiche, getrennte Befragung der beiden Ehepartner in der Ausländerbehörde in Deutschland oder auch in der Auslandsvertretung im Land der Antragstellung erfolgen.

¹⁰⁸ Die Finanzierung der Reise- und Aufenthaltskosten ist neben der Plausibilität des Reisezwecks und der Rückkehrbereitschaft eine der grundsätzlichen Visumerteilungsvoraussetzungen. Grundsätzlich hat jeder Antragsteller die Möglichkeit, die Finanzierung der Aufenthalts- und Reisekosten gegenüber der Auslandsvertretung selbst nachzuweisen. Kann er den Nachweis nicht erbringen, so besteht für eine dritte Person die Möglichkeit, sich gegenüber der Ausländerbehörde oder in Ausnahmefällen gegenüber der Auslandsvertretung formell zur Übernahme sämtlicher im Zusammenhang mit dem Aufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet entstehenden Kosten zu verpflichten („Einlader“). Die Verpflichtungserklärung dient als Nachweis, dass die Finanzierung des Aufenthalts des Visuminhabers im Bundesgebiet gesichert ist. Mit der Vorlage einer Verpflichtungserklärung wird sichergestellt, dass während des Aufenthaltes des Visuminhabers im Bundesgebiet nicht auf öffentliche Mittel zurückgegriffen werden muss, vgl. BT-Drs. 17/2550 vom 8. Juli 2010, S. 7.

¹⁰⁹ Vgl. BT-Drs. 17/6225 vom 15. Juni 2011, S. 4; Ergebnisse des Pilotprojekts lagen zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Studie noch nicht vor.

¹¹⁰ Von einer ehelichen Lebensgemeinschaft wird ausgegangen, wenn die Ehepartner „erkennbar in einer dauerhaften, durch enge Verbundenheit und gegenseitigen Beistand geprägten Beziehung zusammenleben oder zusammenleben wollen“ und diese Verbindung in ihrer „Intensität über die einer Beziehung zwischen Freunden in einer reinen Begegnungsgemeinschaft hinausgeht“ (AVwV AufenthG, 27.1a.1.1.0).

¹¹¹ So finden beispielsweise in der deutschen Botschaft Moskau im Rahmen der Prüfung von Visumanträgen zum Ehegattennachzug häufig so genannte Ehegattenbefragungen statt, in denen ggf. Indizien, die auf eine Scheinehe hindeuten könnten, gewonnen werden.

3.3.3 Vorbeugung der irregulären Migration im Rahmen des Visumverfahrens: Erfolgsfaktoren

Wie in den vorausgegangenen Abschnitten dargestellt, bestehen im Rahmen des Visumverfahrens zahlreiche Möglichkeiten, Anhaltspunkten für das Risiko der irregulären Zuwanderung nachzugehen und die Erteilung eines Visums in solchen Fällen zu versagen. Besonders wichtig erscheinen die Prüfung der Rückkehrabsicht und die Gewinnung von Erkenntnissen über Formen der Visaerschleichung. Ergänzend ist festzuhalten, dass die Auslandsvertretungen aktuelle sicherheitsrelevante Entwicklungen innerhalb des Gastlandes, die sich auf das Migrationsverhalten der Bevölkerung im Allgemeinen und von Personen oder Personengruppen, die ein Sicherheitsrisiko für die Bundesrepublik oder deren Schengen-Partner darstellen könnten, beobachten und auswerten. Bestehende Kontakte zu Behörden des Gastlandes (z.B. Ministerien, Polizei) werden dabei genutzt.

Auch nachgelagerte Praktiken können Aufschlüsse über das Vorkommen von Visummissbrauch geben. So können Visaentscheider beispielsweise anhand ihrer Erfahrung und ihrer Ermessensausübung bei der Erteilung des Visums vom Antragsteller verlangen, dass dieser sich nach seiner Rückkehr aus Deutschland oder einem anderen Schengenstaat telefonisch bei der Botschaft meldet. Damit können auch aus Fällen, in denen der geforderte Rückruf ausbleibt, Erfahrungswerte gesammelt werden um künftig das Risiko einer illegalen Einwanderung bzw. des „Overstaying“ zu mindern.

4 Zusammenarbeit mit Drittstaaten: Fallbeispiele

4.1 Fallbeispiel 1: Deutschland – Russische Föderation

4.1.1 Grundlage der Wahl des Länderbeispiels Russische Föderation

Die Wahl des Länderbeispiels Russische Föderation gründet auf der großen Bedeutung dieses Landes für das Zuwanderungsgeschehen in Deutschland. Bei den Zuzügen aus Drittstaaten, deren Staatsangehörige visumpflichtig sind, belegte die Russische Föderation im Jahr 2010 mit 16.063 Zuzügen einen Spitzenplatz nach der Türkei mit 27.564 und China mit 16.248 Zuzügen.¹¹² Auch bei der Vergabe von Visa ist Russland ein bedeutender Drittstaat: Die deutschen Auslandsvertretungen in der Russischen Föderation haben im Jahr 2010 insgesamt 361.746 Visa, darunter 11.575 D-Visa für längerfristige Aufenthalte und 350.002 C-Visa für Kurz- oder touristische Aufenthalte, erteilt. Damit belegte die Russische Föderation den ersten Platz in der Rangliste der Herkunftsländer.¹¹³

Neben der quantitativen Bedeutung der Russischen Föderation als Herkunftsländ erscheinen auch folgende Beobachtungen relevant für die Zielsetzung der EMN-Studie:

- Die Russische Föderation ist ein wichtiges Herkunftsländ hinsichtlich mehrerer Arten der Zuwanderung nach Deutschland, nämlich der Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit, der Zuwanderung von Hochqualifizierten, der Migration von Studierenden aber auch im Rahmen des Zuzugs von Asylbewerbern. Daneben existieren besondere Zuwanderungskategorien wie die der Spätaussiedler und der jüdischen Zuwanderer.
- Im Dezember 2003 unterzeichneten die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Russischen Föderation ein bilaterales Abkommen über die Erleichterung des Reiseverkehrs zwischen beiden Ländern.¹¹⁴
- Im Mai 2006 schloss die EU ein Visaerleichterungsabkommen mit der Russischen Föderation ab. Es trat am 1. Juni 2007 in Kraft (siehe Abschnitt 2.2).

Darüber hinaus können die deutsch-russischen Beziehungen im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale, kulturelle und geostrategisch-sicherheitspolitische Fragen als die bedeutsamsten unter den bilateralen Beziehungen zwischen EU-Staaten und der Russischen Föderation angesehen werden (Timmins 2011). Besonders in wirtschafts- und handelspolitischer Hinsicht werden die besonderen Beziehungen deutlich. So tätigt Deutschland in-

¹¹² Zu den Problematiken der Zuwanderungs- bzw. Zuzugsstatistik allgemein sowie in Bezug zur Visastatistik vgl. einleitend Abschnitt 1.2.

¹¹³ An zweiter und dritter Stelle folgten China mit 200.156 (185.991 C-Visa und 14.053 D-Visa) sowie Indien mit 105.500 (94.648 C-Visa und 10.093 D-Visa) erteilten Visa.

¹¹⁴ BGBl. 2004, II Nr. 4 vom 16. Februar 2004.

nerhalb der EU die mit Abstand größten Kapitalinvestitionen in der Russischen Föderation, wobei rund 4.500 deutsche Unternehmen auf dem russischen Markt aktiv sind und das bilaterale Handelsvolumen rund 50 Mrd. Euro pro Jahr beträgt; gleichzeitig ist Deutschland in wachsendem Maße abhängig von der russischen Energieproduktion und importiert bereits heute zwischen 35 und 50 Prozent seines Erdgas- sowie rund 35 Prozent seines Ölbedarfes aus der Russischen Föderation (vgl. ebd.: 190). Die Ermöglichung bzw. weitere Erleichterung des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs sind für diese Beziehungen essenziell.¹¹⁵

Doch nicht nur vor dem Hintergrund des wachsenden Wirtschafts- und Handelsvolumens kommt der Verbesserung der Mobilität eine große Bedeutung zu. Auch der Tourismus wird in den bilateralen deutsch-russischen Beziehungen immer wichtiger. Sowohl deutsche als auch russische Veranstalter der Tourismusbranche sprechen sich für eine Erleichterung des touristischen Reiseverkehrs durch eine kundenfreundliche Praxis der Visumerteilung aus.¹¹⁶

In Deutschland steigt die Zahl der Übernachtungsgäste aus der Russischen Föderation derzeit sowohl relativ als auch absolut an. Im Winterhalbjahr 2008/2009 registrierten deutsche Hotels und Beherbergungsbetriebe 218.902 Ankünfte aus der Russischen Föderation mit 578.588 Übernachtungen; ein Jahr später waren es bereits 247.047 (631.247 Übernachtungen) und im Sommerhalbjahr 2010 sogar 315.654 (783.918 Übernachtungen). Damit machen Personen aus der Russischen Föderation derzeit einen Anteil von ca. zwei Prozent aller ausländischen Übernachtungsgäste in Deutschland aus.¹¹⁷

4.1.2 Das Migrationsgeschehen zwischen der Russischen Föderation und Deutschland: Historischer Überblick

Die Migrationsbewegungen zwischen Russland und Deutschland lassen sich für die Zeit vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 nicht eindeutig quantifizieren, da Wanderungsdaten der einzelnen Sowjetrepubliken (territorialer Vorläufer der heutigen Russischen Föderation war die Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik) nicht aufgeschlüsselt publiziert wurden. In der Sowjetunion war internationale Migration insbesondere während der Zeit des Kalten Krieges kaum möglich, da für Auslandsreisen ein Ausreisevisum benötigt wurde. Auch Einreise und Aufenthalt von Ausländern in der UdSSR waren nur in beschränktem Maße (z.B. zu Studienzwecken) möglich.

Die Migrationsbeziehungen zwischen Deutschland und Russland reichen historisch weit zurück. Bereits Mitte des 18. Jahrhunderts strebten Zar Peter I. und vor allem Zarin Katharina II. danach, die landwirtschaftliche Entwicklung bis dato schwach besiedelter Landesteile durch die Anwerbung von Siedlern aus dem Ausland voranzutreiben – eine Maßnahme, die als frühe Form des internationalen Migrationsmanagements bezeichnet

¹¹⁵ Vgl. Positionspapier „Wege zur Visa-Freiheit“, herausgegeben vom Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Berlin, Juli 2011, S. 5.

¹¹⁶ Vgl. z.B. Spiegel Online vom 27. Juli 2007; Moskowsky Komsomolez vom 23. Juni 2011.

¹¹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 6 Reihe 7.1 (Binnenhandel, Gastgewerbe, Tourismus. Ergebnisse der Monatserhebung im Tourismus), Ausgaben Winterhalbjahr 2008/2009 bis Sommerhalbjahr 2010, jeweils Tabelle 1.2.

worden ist (Ivakhnyuk 2009: 4). Katharina II. erließ 1762 ein Manifest, in dem sie alle Ausländer einlud, sich innerhalb der Grenzen des Zarenreiches niederzulassen. Einwanderer erhielten eine Reihe von Privilegien, durch indirekte Steuerungsmaßnahmen wurde die Zuwanderung in siedlungsarme Gebiete an der Wolga gelenkt. Zum Zeitpunkt der ersten russischen Volkszählung im Jahr 1897 lag die Zahl der deutschen Siedler in Russland bei fast 1,2 Mio. (Brandes 2007: 514). Auch in der Zwischenkriegszeit wanderten mehrere Tausend deutsche Auswanderer nach Russland, vor allem Handwerker, Facharbeiter und Bergleute, die Beschäftigung in russischen Fabriken oder ukrainischen Bergwerken fanden.¹¹⁸ Vor allem die deutschen Siedler und ihre Nachkommen bildeten das Potenzial für die spätere (Rück-)Wanderung von Russlanddeutschen bzw. Aussiedlern aus der Sowjetunion, die dort insbesondere seit dem 2. Weltkrieg Repression und Umsiedlung, vor allem nach Westsibirien und Nordkasachstan, ausgesetzt waren, sowie Spätaussiedlern und deren Angehörigen seit den 1990er Jahren (siehe unten).

Auch ausgehend von Russland fanden Migrationsbewegungen nach Deutschland statt. In diesem Zusammenhang gilt die zwischen 1879 und 1894 bestehende Visumpflicht für Zuwanderer aus Russland im deutschen Kaiserreich als frühes Beispiel für ein zwischenstaatliches Regime der Migrationskontrolle (Ryan 2010: 4). Die drei Wellen russischer Emigration im 20. Jahrhundert standen in engem Zusammenhang mit Kriegen, Konflikten und Verfolgungsdruck und betrafen in bedeutendem Maße auch Deutschland (vgl. Žuravlev 2007). Zunächst wanderten ab 1917 große Teile der Elite des vorrevolutionären Russland ins Ausland. Während des Zweiten Weltkrieges wurden dann Sowjetbürger von den deutschen Besatzungsbehörden auf das Gebiet des deutschen Reiches verschleppt; viele von ihnen kehrten nach Kriegsende nicht nach Russland zurück. Als dritte Welle der Emigration gelten Angehörige der Bürgerrechts- und Dissidentenbewegungen, die in den 1960er bis 1980er Jahren die Sowjetunion verließen und in westlichen Staaten Aufnahme fanden.

Die heutige Migration aus der Russischen Föderation ist vielfältig. Zu den Kategorien der Zuwanderung gehören Spätaussiedler und deren Angehörige ebenso wie jüdische Zuwanderer, Asylbewerber, Arbeitsmigranten, Studierende sowie Familienangehörige von bereits in Deutschland lebenden russischen Staatsangehörigen. Daneben ist die Russische Föderation ein wichtiges Transitland für Migranten aus anderen Ländern der GUS, der früheren Sowjetunion oder aus asiatischen Staaten (vgl. Williams/Aktoprak 2010: 18).

Deutsche Vertriebene, Aussiedler und Spätaussiedler sowie nicht-deutsche Angehörige

Die größte Gruppe an Auswanderern aus Russland während der Zeit des Kalten Krieges waren Personen deutscher Herkunft, die als Vertriebene und Flüchtlinge sowie auf der Grundlage des Bundesvertriebenengesetzes als Aussiedler vorrangig nach Westdeutschland emigrierten. Beim Bundesvertriebenengesetz handelt es sich nicht um ein Instrument zur Steuerung der Zuwanderung, sondern um ein Gesetz zur Kriegsfolgenbewältigung. Ein

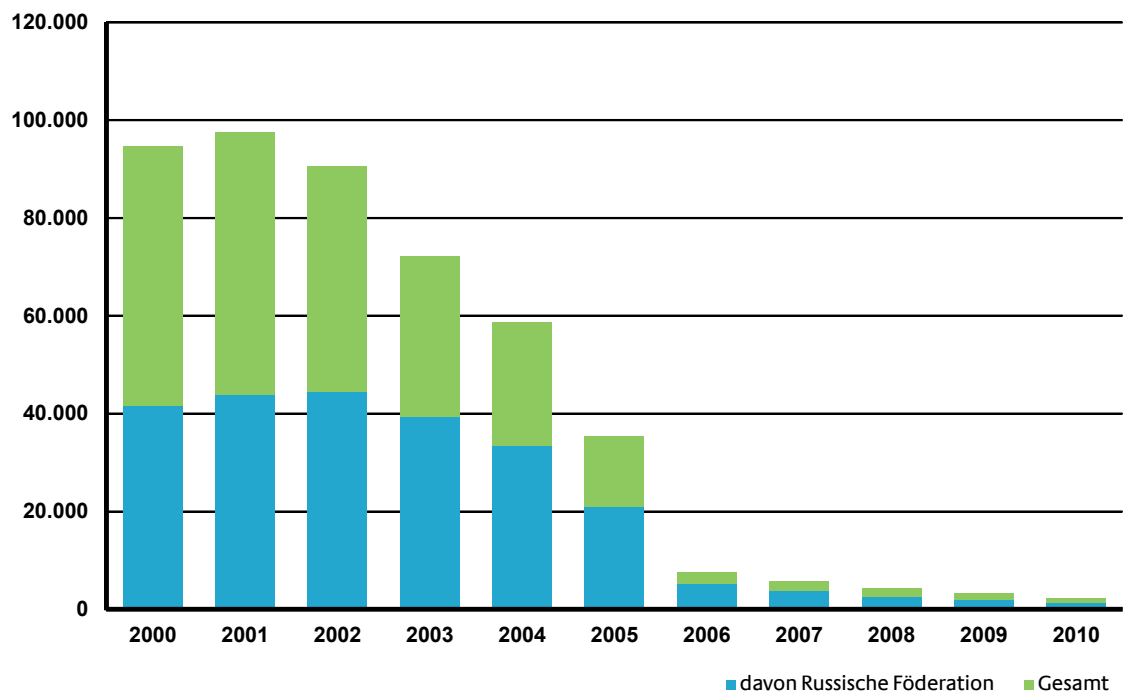
¹¹⁸ Die Mehrheit der ab den 1920er Jahren nach Russland ausgewanderten Deutschen war jedoch bis 1936 zurückgekehrt (vgl. Žuravlev 2007).

verstärkter Zuzug war zunächst unmittelbar nach Ende des 2. Weltkrieges zu verzeichnen; die Anzahl deutscher Aussiedler zwischen 1950 und 1987 bewegte sich dagegen eher auf niedrigem Niveau (vgl. Fassmann/Münz 2000: 50f.). Mit den Liberalisierungen der Perestroika und den erleichterten Ausreisemöglichkeiten verzeichnete die Bundesrepublik einen erneuten Anstieg der Zuzüge von Deutschstämmigen. Insgesamt belaufen sich die Einwanderungszahlen in Westdeutschland von Personen deutscher Abstammung aus der Sowjetunion zwischen 1951 bis 1988 auf ca. 1,6 Millionen (vgl. Bade 2000: 412).

Insbesondere ab 1988/89 vervielfachte sich die Zahl der Aussiedler im Zuge der politischen Umbrüche. Bereits 1988 zogen insgesamt rund 200.000 Aussiedler und ihre Familienangehörige nach Deutschland (davon 47.572 aus der Sowjetunion, die Mehrzahl jedoch aus Polen), 1989 waren es über 350.000 (98.134 aus der Sowjetunion) und 1990 sogar 397.073 (147.950 aus der Sowjetunion). In den Folgejahren gingen die Gesamtzahlen wieder zurück, u.a. durch politische Steuerungsmaßnahmen, wobei der Anteil der Aussiedler aus der Sowjetunion bzw. deren Nachfolgestaaten weiter anstieg: 1991 waren es erneut über 147.000, im Jahr 1992 dann 195.576 und in den Jahren 1993 bis 1995 jeweils über 200.000. Im Jahr 1992 wurde eine Neuregelung der Aufnahmevoraussetzungen getroffen und die Begriffsdefinition „Aussiedler“ durch „Spätaussiedler“ ersetzt, wobei Antragsteller, die nicht aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion kommen, glaubhaft machen müssen, dass sie Benachteiligungen oder Nachwirkungen früherer Benachteiligungen aufgrund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit ausgesetzt waren (vgl. BMI/BAMF 2011: 50). Für deutsche Volkszugehörige aus der ehemaligen Sowjetunion werden solche Benachteiligungen widerlegbar vermutet (sog. Kriegsfolgeschicksal).

Durch die klare Spezifizierung der einzelnen ehemaligen Sowjetstaaten wurde eine genaue Erfassung der Migrationsströme aus der Russischen Föderation möglich. Demnach sind zwischen 1992 und 2009 etwa 700.000 Spätaussiedler nach Deutschland zugewandert, wobei seit 2006 ein starker Rückgang zu verzeichnen ist (vgl. Abbildung 1, vgl. auch BMI/BAMF 2011: 56).

Abbildung 1: Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen aus der (ehemaligen) Sowjetunion, 2000-2010



Quelle: Bundesverwaltungsamt

Zugewanderte (Spät-)Aussiedler sind in der Regel als Deutsche in der Bevölkerungsstatistik registriert. Zum Zeitpunkt der Einreise haben (Spät-)Aussiedler einen Aufnahme- und Einbeziehungsbescheid, sind aber meist noch keine deutschen Staatsangehörigen. Daher gelten zunächst die allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen: Vor der Einreise ist die Erteilung eines Aufenthaltstitels/Visums erforderlich, wobei ein spezielles Visumverfahren nicht existiert. Visumanträge von Spätaussiedlern, die in Besitz eines Aufnahmebescheides nach dem Bundesvertriebenengesetz sind, sind von der Zustimmungspflicht durch die deutschen Ausländerbehörden befreit (§ 33 AufenthV). Die Voraussetzung zur Erteilung eines Einreisevisums wird also ausschließlich von den deutschen Auslandsvertretungen geprüft. Beispielsweise muss erfolgreich ein Sprachtest abgelegt werden bzw. alternativ bei der Stellung des Visumantrags ein Gespräch in Deutsch bzw. in einem russlanddeutschen Dialekt über einfache Lebenssachverhalte geführt werden. Damit soll erreicht werden, dass ggf. unzureichende Deutschkenntnisse nicht erst in Deutschland festgestellt werden, was zu einer Unwirksamkeit des Aufnahmebescheides führen würde.¹¹⁹ Über die Einreise von Familienangehörigen, die nicht als Ehegatten oder direkte Abkömmlinge von Spätaussiedlern die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, befindet sich unter den Aufgenommenen auch ein Anteil von Ausländern, die nicht in den Aufnahmebescheid einbezogen sind. Ihr Anteil lag in den letzten Jahren jeweils zwischen 5% und 15%.¹²⁰ Diese

¹¹⁹ Vgl. Bundesverwaltungsamt, „Wichtige Informationen für Personen, die einen Aufnahme-/ Einbeziehungsbescheid erhalten haben“ unter http://www.bva.bund.de/cln_092/nn_376890/DE/Aufgaben/Abt__III/Spaetaussiedler/AntrageMerkblaetter/InfowennABSerhalten.html?__nnn=true (Zugriff am 26. August 2011) sowie BMI/BAMF 2011: 50f.

¹²⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2010, Wiesbaden 2011, S. 53.

mitgereisten Ausländer haben die Möglichkeit, die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung nachträglich zu erwerben.

Angehörigen, die zum Familiennachzug berechtigt sind, wird durch die Auslandsvertretung ein auf 90 Tage befristetes nationales Visum zur gemeinsamen Einreise mit dem Spätaussiedler ausgestellt. Zunächst ist auch dazu keine Zustimmung der Ausländerbehörde notwendig; nach der Einreise ins Bundesgebiet muss das Visum vor Ablauf bei der zuständigen Ausländerbehörde in eine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug umgewandelt werden (vgl. BMI/BAMF 2011: 52).

Migration aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen

Der Anteil der Asylantragsteller aus der Russischen Föderation an der Gesamtzahl der Asylsuchenden in Deutschland bewegt sich seit 1990 auf relativ niedrigem Niveau. Zwischen 1995 und 2010 haben insgesamt 30.880 russische Staatsangehörige in Deutschland Schutz gesucht (3% aller Erstantragsteller in diesem Zeitraum). Die quantitativ bedeutendsten Jahre waren 2001 und 2002, mit 4.523 bzw. 4.058 Antragstellern. Seit 2000 werden Asylantragsteller aus der Russischen Föderation in der Statistik auch nach ihrer ethnischen Herkunft differenziert. Demnach ergibt sich ein relativ hoher Anteil tschetschenischer Personen unter den Antragstellern, der sich bei einem Prozentsatz zwischen 36,3 (2000) und 49,8 (2004) bewegte (BMI/BAMF 2011: 110). Zuletzt waren 45,9% (2009) bzw. 42,8% (2010) der Erstantragsteller Tschetschenen. Hinsichtlich der Religionszugehörigkeit der Asylsuchenden aus der Russischen Föderation ist festzustellen, dass die Mehrzahl dem Islam angehört. So handelte es sich im Jahr 2009 in 71,5 % der Fälle um Muslime (2008: 69,3 %).

Aufnahme jüdischer Zuwanderer

Ähnlich wie bei den deutschstämmigen Aussiedlern war auch im Hinblick auf Personen jüdischer Herkunft die Liberalisierung der Ausreisebedingungen in Osteuropa zu Beginn der 1990er Jahre ursächlich für einen verstärkten Zustrom nach Deutschland, vor allem aus der Sowjetunion bzw. ihren Nachfolgestaaten. Als wesentliche Motive der Abwanderung sind hier u.a. wirtschaftliche Krisensituationen sowie antisemitische Tendenzen in Russland zu nennen. Bereits 1990 konnten sich jüdische Auswanderer auf großzügige Aufnahmeregelungen in der sich auflösenden DDR berufen, die in den Rechtsgrundlagen des vereinten Deutschlands Fortführung fanden. Ab 1991 wurden jüdische Zuwanderer auf der Grundlage eines Beschlusses der Regierungschefs des Bundes und der Länder im Rahmen des Kontingentflüchtlingsgesetzes von 1980 behandelt, was eine Erleichterung der Einreiseanträge über das Visum-Verfahren und eine unbefristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis beinhaltete. Zuwanderungsberechtigt sind Personen, die selbst „jüdischer Nationalität“ sind oder von mindestens einem jüdischen Elternteil abstammen (in der Sowjetunion sowie in deren Nachfolgestaaten wurde die jüdische Religionszugehörigkeit in Ausweisdokumenten unter „Nationalität“ eingetragen). Bis das Kontingentflüchtlingsgesetz 2005 außer Kraft trat, waren im Rahmen dieser Regelung etwa 200.000 jüdische Zuwanderer nach Deutschland gezogen (vgl. Haug/Wolf 2006: 70).

Seitdem erfolgt der Zuzug jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion (mit Ausnahme der baltischen Staaten) nach § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes. Dem-

nach kann das Bundesministerium des Innern auf der Grundlage besonders gelagerter politischer Interessen im Benehmen mit den obersten Landesbehörden die Erteilung einer Aufnahmezusage an bestimmte Ausländergruppen durch das BAMF anordnen. Wenn eine Aufnahmeentscheidung durch das BAMF ergangen ist, ist die Visumerteilung verbindlich; in den Auslandsvertretungen wird lediglich geprüft, ob der entsprechende Bescheid nicht offensichtlich rechtswidrig ist. Nach einem Beschluss der Innenministerkonferenz müssen jüdische Zuwanderer seit 24. Mai 2007 im Aufnahmeverfahren u.a. die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts sowie Grundkenntnisse der deutschen Sprache nachweisen. Nach dieser Neuregelung ging die Zahl jüdischer Zuwanderer, die bereits seit 2004 rückläufig war, weiter zurück (vgl. Schneider 2009: 30, 35, 45).

Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung, der Erwerbstätigkeit und des Familiennachzugs

Die Zuwanderung russischer Staatsangehöriger zu sonstigen Aufenthaltswegen (vor allem Erwerbstätigkeit, Familiennachzug und Ausbildung) ist seit Beginn der 2000er Jahre leicht gesunken. Dabei bewegten sich die Zahlen der an deutschen Hochschulen eingeschriebenen Studierenden aus der Russischen Föderation in den vergangenen Jahren auf relativ konstantem Niveau. Im Wintersemester 2009/10 bildeten Studierende russischer Herkunft mit 12.652 Personen nach chinesischen und türkischen Staatsangehörigen die drittstärkste Gruppe ausländischer Studierender in Deutschland (5,2% aller ausländischen Studierenden). Betrachtet man nur die so genannten Bildungsausländer, also jene an deutschen Hochschulen eingeschriebenen Ausländer, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben und in der Regel erst zum Studium nach Deutschland zuwandern, so liegen russische Staatsangehörige sogar auf dem zweiten Platz: 9.754 der 181.249 Bildungsausländer (5,4%) stammen aus der Russischen Föderation.¹²¹ Insbesondere ab 1999 war die Zahl der Studienanfänger aus Russland (und den meisten anderen mittel- und osteuropäischen Staaten) deutlich angestiegen; insgesamt ist die Gruppe der russischen Studierenden in Deutschland durch einen überproportionalen Frauenanteil gekennzeichnet (vgl. BMI/BAMF 2011: 62ff.).

Beim überwiegenden Anteil der russischen Staatsangehörigen, die sich zum Zweck der Erwerbstätigkeit in Deutschland aufhalten, handelt es sich um qualifizierte oder geringqualifizierte Zuwanderer. So lag der Zuzug von Arbeitskräften mit russischer Staatsangehörigkeit nach Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) im Jahr 2009 bei 1.535 Personen und damit leicht unter der Zahl der Vorjahre (2008: 1.802; 2007: 1.827). In jeweils weniger als 5% der Fälle handelte es sich dabei um Hochqualifizierte oder Selbständige (vgl. Parusel/Schneider 2010: 107ff.). Quantitativ bedeutender, jedoch ebenfalls rückläufig, ist demgegenüber die Zuwanderungskategorie des Familiennachzugs. Während im Jahr 2006 noch 4.771 Personen mit russischer Staatsangehörigkeit nach Deutschland kamen, waren es 2009 nur noch 3.084 (-35%, vgl. BMI/BAMF 2011: 286).

¹²¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.1, Wintersemester 2009/2010, S. 55.

Aufenthalt von Staatsangehörigen der Russischen Föderation

Am Jahresende 2010 lebten gemäß AZR 191.270 russische Staatsangehörige in Deutschland. Mehr als die Hälfte (104.129 Personen) verfügten über einen zeitlich unbefristeten Aufenthaltstitel, 47.583 (24,9%) hatten eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen, 8.341 (4,4%) hielten sich zu Ausbildungs- und 4.654 (2,4%) zu Erwerbszwecken in Deutschland auf. Der Anteil der Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen lag bei 5.230 (2,7%). 1.517 Personen (0,8%) befanden sich im Rahmen eines laufenden Asylverfahrens mit einer Aufenthaltsgestattung und 2.864 (1,5%) mit einer Duldung in Deutschland.¹²²

4.1.3 Vereinbarungen und Abkommen zwischen Deutschland und der Russischen Föderation

Visaerleichterungsabkommen

Die Bundesregierung und die Regierung der Russischen Föderation unterzeichneten am 10. Dezember 2003 ein bilaterales Abkommen über die Erleichterung des Reiseverkehrs zwischen Staatsangehörigen der Bundesrepublik Deutschland und Staatsangehörigen der Russischen Föderation. Darin wurden im Rahmen des geltenden Rechts Visuerleichterungen für folgende Gruppen vorgesehen: Teilnehmer von Regierungsprogrammen im Bereich des Kulturaustauschs sowie von Kulturaustauschprogrammen zwischen deutschen und russischen Partnerstädten; Kulturschaffende, wenn diese in beruflicher Eigenschaft reisen; Teilnehmer internationaler Sportveranstaltungen; Wissenschaftler; Teilnehmer von Jugend- und Schulaustauschmaßnahmen; Studierende und Doktoranden; Deutsch- und Russischlehrer; Geschäftsleute; Amtsträger von Regierungen auf nationaler, Landes- bzw. föderaler Ebene; Angehörige von Konsulaten und Auslandsvertretungen; Mitglieder offizieller Delegationen; Personen, die in dringenden persönlichen Angelegenheiten reisen müssen; Katastrophen- und humanitäre Helfer; Personal für medizinische und pflegerische Einrichtungen. Die Erleichterungen beziehen sich – je nach Personengruppe – u.a. auf Geltungsdauer bzw. Übergang in Aufenthaltsgenehmigungen, Gebührenreduktion oder -erlass, Möglichkeiten der Mehrfacheinreise sowie Fristen der Antragsbearbeitung.¹²³

Seit 1. Juni 2007 gilt das Visaerleichterungsabkommen, dass die EU und die Russische Föderation im Mai 2006 abgeschlossen haben (vgl. Abschnitt 2.2). Das bilaterale Abkommen ist damit nur noch soweit anwendbar, als das EU-Visaerleichterungsabkommen nicht bereits eine entsprechende Regelung trifft.

EU-Rückübernahmeabkommen

Parallel zum Visaerleichterungsabkommen hatte die Europäische Gemeinschaft auch ein Rückübernahmeabkommen mit der Russischen Föderation abgeschlossen. Am 19. Juli 2011 wurde dazu ein bilaterales „Durchführungsprotokoll zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation zur Umsetzung

¹²² Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, 2010, S. 78f.

¹²³ Vgl. i.E. Art. 2-14 des Visaerleichterungsabkommens, s. Fn. 114.

des Abkommens vom 25. Mai 2006 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Rückübernahme“ unterzeichnet.

Jugendaustauschabkommen

Im Dezember 2004 schlossen die Bundesrepublik Deutschland und die Russische Föderation ein Abkommen über jugendpolitische Zusammenarbeit,¹²⁴ in dem explizit auch auf das deutsch-russische Visaerleichterungsabkommen Bezug genommen wird. In dem Jugendaustauschabkommen verpflichten sich Deutschland und die Russische Föderation, in jeder Weise die Entwicklung allseitiger Verbindungen und der freundschaftlichen Beziehungen zwischen der Jugend beider Länder durch Begegnungen, Austausch und Vertiefung der Zusammenarbeit auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu fördern. In dem Abkommen ist vorgesehen, dass beide Staaten zu dessen Umsetzung nationale Koordinierungsbüros einrichten. Diese Büros sollen u.a. Organisationen und Einrichtungen im Rahmen des Jugendaustauschs bei der Beantragung von Visa unterstützen. Seit Februar 2006 fungiert die Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch gGmbH mit Sitz in Hamburg als deutsches Koordinierungsbüro und arbeitet in enger Abstimmung mit dem russischen Koordinierungsbüro zusammen.¹²⁵

Weitere bilaterale Abkommen

Weitere deutsch-russische Abkommen, denen eine Bedeutung im Hinblick auf den bilateralen Reiseverkehr zukommt, betreffen Kooperation und Partnerschaft in den Bereichen Bildung und Kultur¹²⁶ sowie das Erlernen der deutschen und der russischen Sprache im jeweils anderen Staat.¹²⁷

Das Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit bildet eine vertragliche Grundlage für die Kulturbeziehungen zwischen beiden Staaten. Es sieht u.a. die Vermittlung und Entsendung von Lehrern, Lektoren und Fachberatern, die Teilnahme von Lehrern und Studenten an Bildungskursen im jeweils anderen Staat sowie den Austausch von Wissenschaftlern, Lehrkräften, Doktoranden, Schülern und Studenten, Bildungsfachkräften, Hochschulverwaltungen, Ausbildern und Auszubildenden vor. Im Hinblick auf studienbezogene Aufenthalte im jeweils anderen Land verpflichten sich die Vertragsstaaten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Stipendien zur Ausbildung, zur Fortbildung und zu Forschungsarbeiten zu vergeben sowie danach zu streben, „die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen zu erleichtern und die Bedingungen für den Aufenthalt im Gastland zu verbessern“ (Artikel 5 des Abkommens).

124 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über jugendpolitische Zusammenarbeit vom 21. Dezember 2004.

125 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Pressemitteilung Nr. 191/2007 vom 14. Mai 2007.

126 Abkommen vom 16. Dezember 1992 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über kulturelle Zusammenarbeit (Inkrafttreten 8. Juli 1993), BGBl II, 1993, S. 1256-1258.

127 Abkommen vom 9. Oktober 2003 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über das Erlernen der deutschen Sprache in der Russischen Föderation und der russischen Sprache in der Bundesrepublik Deutschland.

Im Sprachabkommen erklären die Regierungen der Russischen Föderation und der Bundesrepublik Deutschland, dass sie „den Erwerb von Sprachkenntnissen und den beruflichen und privaten Bedürfnissen entsprechenden kommunikativen Fertigkeiten in der Sprache des Staates der anderen Vertragspartei durch möglichst alle Bevölkerungsgruppen, in erster Linie durch Schüler und Studenten“ unterstützen. Dazu sollen u.a. ein Austausch von qualifizierten Fachleuten, Wissenschaftlern und Pädagogen, ein Austausch von Deutsch beziehungsweise Russisch lernenden Studenten zur Verbesserung der Ausbildung sowie ein Austausch von Lehrkräften zu Hospitationen, Fortbildung und Forschung durchgeführt werden. Ferner werden gemäß dem Abkommen Sommersprachkurse für Fachkräfte und Jugendliche organisiert sowie die Intensivierung und Entwicklung direkter Partnerschaften unter Einschluss von Austauschmaßnahmen gefördert.

4.1.4 Weitere Projekte und Maßnahmen

Im Bereich der Migrations- und Grenzkontrolle führen Deutschland und die Russische Föderation punktuell Kooperationen durch. So wurde im Rahmen der bilateralen Ausbildungs- und Ausstattungshilfe eine grenzpolizeiliche Zusammenarbeit vereinbart. In diesem Zusammenhang werden hauptsächlich Schulungen und Seminare durchgeführt sowie Ausstattungshilfe zum Erkennen von gefälschten bzw. verfälschten Urkunden geleistet. Darüber hinaus kommt es vereinzelt zu Kontakten auf Arbeitsebene, bei denen Erfahrungen ausgetauscht werden.

4.1.5 Statistiken

Der Zuzug russischer Staatsangehöriger nach Deutschland insgesamt war im Zeitraum 2003 bis 2010 deutlich rückläufig. Während im Jahr 2003 noch 31.776 Zuzüge registriert wurden, waren es 2010 nur noch 16.063 (vgl. Tabelle 1). Betrachtet man den Umfang der Zuwanderung nicht nach Staatsangehörigkeit sondern nach Herkunftsland, so ist ebenfalls ein starker Rückgang erkennbar (31.009 Zuzüge im Jahr 2003, 15.320 im Jahr 2010).¹²⁸ Ebenfalls rückläufig war im Betrachtungszeitraum die Zahl der Personen aus der Russischen Föderation, die in Deutschland einen Asylantrag (Erstantrag) gestellt haben. Während 2003 noch 3.383 Erstanträge gezählt wurden, waren es 2007 nur noch 772. Danach kam es wieder zu einem leichten Anstieg.

¹²⁸ Die Zahlen nach Herkunftsland beziehen sich auf Zuzüge aus der russischen Föderation. Es kann sich dabei um russische Staatsbürger und andere Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit handeln, nicht aber um deutsche Staatsbürger.

Tabelle 1: Russische Föderation — Erteilte Visa, Zuzüge und Asylersanträge 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Visa bearbeitet (alle Visumtypen)	403.029	374.968	358.872	354.966	399.363	436.558	367.850	390.242
Visa erteilt (alle Visumtypen)	381.001	359.889	346.666	342.575	370.215	398.435	339.170	361.746
Visa erteilt (nur C-Visa)	325.137	310.167	309.711	323.576	338.023	384.628	326.994	350.002
Visa erteilt (nur D-Visa)	53.280	47.493	34.773	16.838	14.571	12.506	11.381	11.575
Zuzüge (nach HKL)	31.009	27.663	22.392	16.425	14.960	14.316	14.880	15.320
Zuzüge (nach Staatsang.)	31.776	28.464	23.078	17.081	15.770	15.052	15.652	16.063
Asylersanträge	3.383	2.757	1.719	1.040	772	792	936	1.199

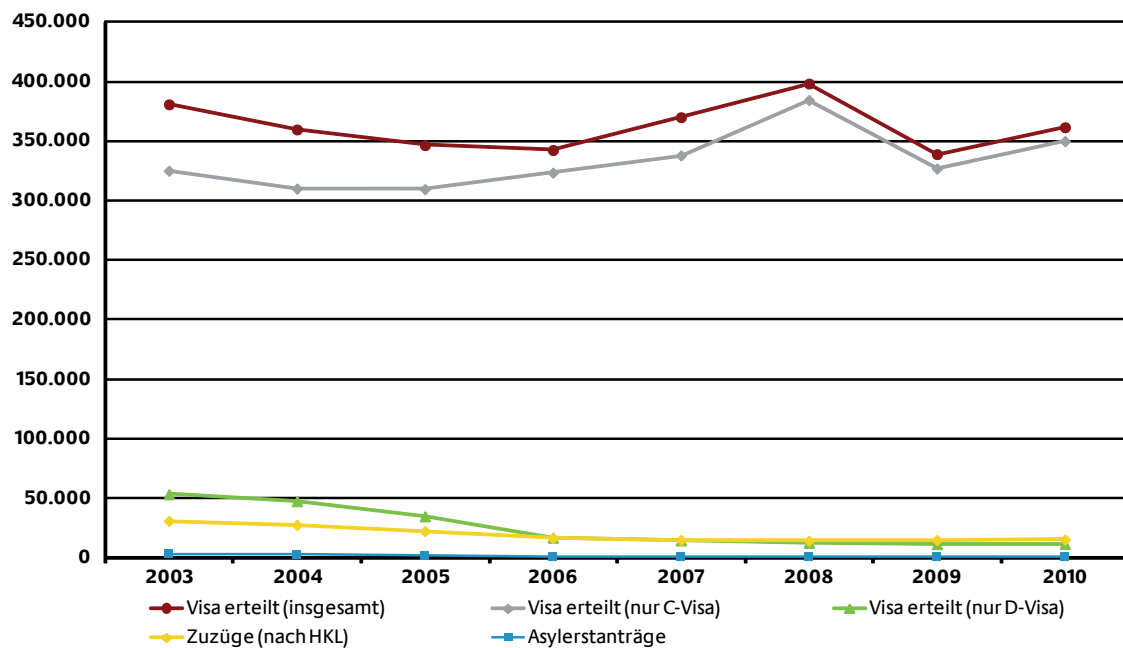
Quelle: Auswärtiges Amt / Statistisches Bundesamt / BAMF

- * Die Zahl der insgesamt bearbeiteten Visa für 2005 enthält abweichend von den sonstigen Jahren keine abgelehnten D-Visa.

Wie Abbildung 2 zeigt, korreliert der Rückgang der Zuzüge tendenziell mit einem Rückgang der Zahl der im Betrachtungszeitraum erteilten D-Visa.

Betrachtet man jedoch die gesamte Visaerteilung der C-Visa zum kurzfristigen Aufenthalt, die den Großteil aller erteilten Visa ausmachen (96,7% im Jahr 2010), so sind keine Einflüsse auf die registrierte Zuwanderung feststellbar. Obwohl zwischen 2006 und 2008 die Zahl der Erteilungen von C-Visa deutlich anstieg, stagnierte die Zahl der Zuzüge. Wie bereits eingangs dargestellt wurde, wirken potenziell eine Vielzahl von Variablen auf die Zuzugsstatistik (vgl. Abschnitt 1.2). Grundsätzlich spricht die Betrachtung jedoch dafür, dass C-Visa überwiegend ihrem Zweck gemäß für Kurzaufenthalte genutzt werden und keinen „Kanal“ für Zuwanderung bilden. Möglich scheint indes, dass der Anstieg des Jahres 2007 bei den C-Visa durch das Inkrafttreten des Visasierleichterungsabkommens zwischen der EU und der Russischen Föderation (vgl. Abschnitt 4.1.3) begünstigt wurde. Ebenso könnte der Rückgang des Jahres 2009 mit auf die auch in der Russischen Föderation deutlich negative ökonomische Entwicklung im Zuge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführen sein. Die positive Entwicklung beim Tourismus (siehe oben Abschnitt 4.1.1) findet seinen Niederschlag u.a. im Wiederanstieg bei den erteilten C-Visa zwischen 2009 und 2010. Deutlich wird insgesamt, dass auch die Visaerteilungsstatistik von verschiedenen Faktoren beeinflusst werden kann, deren genauer Einfluss im Einzelnen nicht nachweisbar ist.

Abbildung 2: Russische Föderation — Erteilte Visa, Zuzüge und Asylersanträge 2003-2010



Quelle: Auswärtiges Amt / Statistisches Bundesamt / BAMF (eigene Darstellung)

4.2 Fallbeispiel 2: Deutschland – Serbien

4.2.1 Grundlage der Wahl des Länderbeispiels Serbien

Die Wahl des Länderbeispiels Serbien beruht – anders als das Beispiel Russland – nicht in erster Linie auf der quantitativen Bedeutung dieses Landes hinsichtlich der Visumerteilung und der Zuwanderung nach Deutschland. Vielmehr sind jüngere Änderungen in der Visumpolitik der Gemeinschaft gegenüber Serbien und anderen Staaten des westlichen Balkans das ausschlaggebende Kriterium. Die Zahl der Zuzüge serbischer Staatsangehöriger nach Deutschland hat sich von 2009 auf 2010 mehr als verdoppelt, von 7.024 auf 16.666 Personen. Serbien nahm damit bei den Zuzügen nach Staatsangehörigkeit den achten Platz unter den nicht visumpflichtigen Ländern ein. Mit 40.524 durch die deutsche Botschaft in Belgrad erteilten C-Visa sowie 2.722 erteilten D-Visa gehörte Serbien im Jahr 2009 zwar zu den zehn wichtigsten Drittstaaten hinsichtlich der Visaerteilung durch deutsche Auslandsvertretungen. Die Größenordnung reicht jedoch nicht an die der Auslandsvertretungen in Moskau, Kiew, Minsk, Istanbul oder auch Peking heran. Im Jahr 2010 nahm die Zahl der in Belgrad bearbeiteten Visumanträge im Vergleich zum Vorjahr rapide ab, da serbische Staatsbürger, sofern sie über einen biometrischen Reisepass verfügen, seit 19. Dezember 2009 visumfrei in die Schengen-Staaten einreisen dürfen. Die Botschaft in Belgrad erteilte im Jahr 2010 daher nur noch 4.671 Visa.¹²⁹

¹²⁹ Wegen der Einführung der Visumfreiheit für serbische Staatsbürger dürften diese Visa an in Serbien aufhältige Staatsangehörige anderer, nicht visumfreier Staaten erteilt worden sein bzw. es handelte sich um D-Visa. D-Visa für den längerfristigen Aufenthalt bleiben von der Abschaffung der Visumpflicht für die Schengen-Staaten unberührt.

Aus der Einführung der Visumfreiheit resultiert gleichwohl die Bedeutung der Wahl Serbiens für die vorliegende Studie. Aufgrund der Abschaffung der Visumpflicht Ende 2009 und dem zuvor, seit 2008, geltenden Visaerleichterungsabkommen, ist es besonders interessant, die quantitative Entwicklung der registrierten Zuzüge nach Deutschland zu analysieren. Am Beispiel Serbiens kann somit analysiert werden, ob die Erleichterung der Visumvergabe und die Abschaffung der Visumpflicht kurzfristige Auswirkungen auf die Zuwanderung haben können und, wenn ja, in welchem Umfang.

4.2.2 Das Migrationgeschehen zwischen Serbien und Deutschland: Historischer Überblick

Serbische Arbeitnehmer in der Anwerbephase und Familiennachzug

Eine wesentliche Verbindung zwischen Serbien und Deutschland in Hinblick auf Migrationsbewegungen geht zurück auf die Zuwanderung so genannter „Gastarbeiter“. Der Arbeitskräftemangel in der Bundesrepublik Deutschland bei gleichzeitig stagnierender Wirtschaft in der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien veranlasste in den 1960er und 1970er Jahren viele Jugoslawen zur Migration zum Zweck der Erwerbstätigkeit (vgl. Dragišić 2010). Insgesamt nutzten seit dem 1968 geschlossenen Anwerbeabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Jugoslawien über eine halbe Million Menschen die Möglichkeit, als temporäre Gastarbeiter in Deutschland tätig zu werden. Etwa ein Drittel stammte dabei aus der Republik Serbien. Nach dem Anwerbestopp 1973 kehrte rund ein Viertel der Arbeitsmigranten mit jugoslawischer Staatsangehörigkeit in ihre Herkunftsländer zurück (vgl. GTZ 2007: 15). Die Zahl der Beschäftigten aus dem sozialistischen Jugoslawien in Deutschland ging zwischen 1972 und 1984 um 40% zurück (vgl. Fassmann/Münz 2000: 69). Die Wanderungsdynamik zwischen Serbien und Deutschland setzte sich jedoch im Rahmen der Familienzusammenführung fort; ab dem Ende der 1980er Jahre nahm die Zuwanderung wieder zu.

Zusammenbruch und staatliche Konsolidierung

Mit dem gewaltsamen Zusammenbruch des Vielvölkerstaates Jugoslawien zu Beginn der 1990er Jahre begann eine langwierige Serie bewaffneter Auseinandersetzungen, die durch dezentralistische Autonomiebestrebungen einzelner Völker und Volksgruppen zu mehrfachen Änderungen des serbischen Staatsterritoriums bzw. des Grenzverlaufs führte. Aus diesem Grund gestaltet sich die präzise statistische Erfassung der Migration von Personen ausschließlich serbischer Herkunft bis heute als schwierig: In der 1992 bestehenden Bundesrepublik Jugoslawien (auch „Restjugoslawien“) bzw. dem zwischen 2003 und 2006 bestehenden Staatenbund Serbien und Montenegro) lebten u.a. Serben, Montenegriner und Kosovaren. Personen, die aufgrund älterer Personendokumente mit jugoslawischer oder serbisch-montenegrinischer Staatsangehörigkeit statistisch erfasst sind, gehören nicht notwendigerweise zu den Staatsangehörigen der heutigen Republik Serbien. Letztere besteht erst seit der Unabhängigkeit des früheren Teilstaats Montenegros (2006) und der Unabhängigkeit der früheren serbischen Provinz Kosovo (2008).

Zu beachten ist ferner, dass die Klassifizierung „Serbisch“ nicht immer mit der ethnischen Zugehörigkeit der Personen übereinstimmt. Da Serbien auch Heimatland von Albanern sowie Roma ist und diese Volksgruppen besonders bei der Zuwanderung aus humani-

tären Gründen (z.B. Asylzuwanderung) einen gewichtigen Anteil einnehmen, hat das BAMF 1995 begonnen, bei der statistischen Erfassung von Asylantragstellern aus Serbien auch nach deren ethnischer Zugehörigkeit zu unterscheiden.

Migration aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen

Mit dem Zusammenbruch Jugoslawiens zu Beginn der 1990er Jahre und den Kriegen in den Gebieten des westlichen Balkans stieg die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland stark an (vgl. Fassmann/Münz 2000: 70). Die höchste Anzahl an Asylantragstellern aus „Restjugoslawien“, d.h. Serbien und Montenegro (Erstanträge), wurde 1992 mit 115.395 gezählt. Hinzu kamen mehrere Hunderttausend Flüchtlinge und Vertriebene aus Bosnien und Herzegowina. Dieser Gruppe wurde in großer Zahl eine vorübergehende Bleibemöglichkeit gewährt, ohne dass sie zuvor ein Asylverfahren durchlaufen mussten (vgl. Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration 2006: 40). Viele kehrten bis 1998 zurück oder wurden repatriiert.

Zwischen 1995 bis 1999 hatte der überwiegende Teil der Asylantragsteller aus Serbien und Montenegro albanische Volkszugehörigkeit. Dabei nicht berücksichtigt sind weitere 14.796 Personen aus Kosovo, die bei den letzten Gewaltausschreitungen 1999 aus Mazedonien evakuiert wurden und im Rahmen eines Kontingents als Vertriebene in Deutschland aufgenommen wurden. Bereits drei Jahre später war ein Großteil von ihnen zurückgekehrt; ein geringer Teil wurde zwangsweise zurückgeführt. Ab 2000 nahm die Zahl der Asylanträge von Angehörigen der ethnischen Minderheit der Roma zu, die seit 1999 gesondert statistisch ausgewiesen werden. Im Jahr 2009 betrug ihr Anteil 66,8 Prozent aller serbischen Asylanträge (vgl. BMI/BAMF 2011: 109). Insgesamt ist seit 1992 ein kontinuierlicher Rückgang serbischer Asylantragsteller in Deutschland zu verzeichnen, wobei 2009 der bislang niedrigste Wert von 581 Asylerstanträgen von Personen serbischer Herkunft registriert wurde (vgl. BMI/BAMF 2011: 276f.). Im Jahr 2010 stieg die Zahl der serbischen Asylerstantragsteller jedoch wieder stark an; das BAMF registrierte 4.978 Asylerstanträge. Auch hier handelte es sich überwiegend um Angehörige der Minderheitengruppen der Roma und Ashkali. Der Anstieg wird gemeinhin auf die Abschaffung der Visumpflicht im Dezember 2009 und die damit erleichterte Einreise serbischer Staatsangehöriger in die EU zurückgeführt. Neben Deutschland registrierten auch andere EU-Staaten zunehmende Zahlen serbischer Antragsteller (vgl. Schumann 2010: 25).¹³⁰ Infolge einer Ratsentscheidung vom 8. November 2010 (betreffend die Aufhebung der Visumpflicht für Albanien und Bosnien-Herzegowina)

¹³⁰ So stieg die Anzahl der Asylerstanträge von serbischen Staatsangehörigen auch in Schweden (2009: 565; 2010: 6.210) und in Belgien (2009: 735; 2010: 1.890) besonders deutlich an (Quelle: Eurostat). In ESI (2011) wird untersucht, warum hauptsächlich in Deutschland, Belgien und Schweden starke Anstiege in Folge der Abschaffung der Visumpflicht festgestellt wurden. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die Asylverfahren in diesen Länder relativ lange dauern und die Asylantragsteller während dieser Zeit Wohnraum, Kleidung und Nahrungsmittel sowie medizinische Versorgung und freien Schulzugang für ihre Kinder bekommen. Für Angehörige der Roma-Minderheit, die in Serbien und Mazedonien in bitterer Armut lebten, sei dies eine attraktive Perspektive, auch wenn ihre Asylanträge letztlich abgelehnt würden und sie in die Herkunftsländer zurückkehren müssten. EU-Staaten, in denen die Bearbeitungszeit von Asylanträgen kürzer ist, seien weit weniger von steigenden Asylbewerberzahlen betroffen gewesen. Als Maßnahmen zur Vorbeugung eines weiteren Asylbewerberzustroms aus Serbien und Mazedonien schlugen die Autoren u.a. eine beschleunigte Bearbeitung der Asylanträge und eine Kürzung bzw. Abschaffung von Hilfen zur freiwilligen Rückkehr vor. Beides sei in Deutschland 2010 bereits umgesetzt worden. Die Visafreiheit für die Staaten des westlichen Balkans solle indes nicht in Frage gestellt werden, da sie mehr Vor- als Nachteile biete, vgl. ESI 2011: 30f.

hat die EU-Kommission einen Monitoring-Mechanismus eingerichtet, um die weiteren Auswirkungen der Visumfreiheit der Westbalkan-Staaten sowie dort ergriffene politische Maßnahmen strukturiert zu beobachten.¹³¹

Der eingangs erwähnte deutliche Anstieg bei den Zuzügen aus Serbien im Jahr 2010 steht in engem Zusammenhang mit den Asylbewerberzahlen. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass dies auch zu einer Steigerung bei der tatsächlichen längerfristigen Zuwanderung führt. Asylantragsteller gehen automatisch in die Zuzugsstatistik ein (siehe Abschnitt 1.2); gleichzeitig besteht bei den Asylbewerbern aus Serbien wenig Chance auf Anerkennung bzw. auf ein Bleiberecht.¹³²

Zuwanderung und Aufenthalt von Staatsangehörigen aus Serbien

Betrachtet man die Migration serbischer Staatsangehöriger insgesamt, d.h. die Gesamtzahl der Zu- und Fortzüge von Personen serbischer Staatsangehörigkeit nach bzw. aus Deutschland, so war 2008 ein negativer Wanderungssaldo erkennbar; es wanderten knapp 1.600 Menschen weniger zu- als ab (5.396 Zuzüge und 7.019 Fortzüge). 2009 wurden 7.024 Abwanderungen und 7.730 Zuzüge registriert; der Wanderungssaldo war damit leicht positiv (vgl. BMI/BAMF 2011: 28). Für das Jahr 2010 war im Gegensatz zu den Vorjahren ein deutlich positiver Saldo von 5.984 Personen zu verzeichnen; 16.666 Zuzügen standen nur 10.682 Fortzüge gegenüber (vgl. auch Abschnitt 4.2.5).

Am Jahresende 2010 lebten gemäß AZR 179.048 serbische Staatsangehörige in Deutschland. Daneben hatten 93.013 Personen noch die Staatsangehörigkeit des ehemaligen Serbien und Montenegro. Bei weiteren 108.797 handelte es sich um Staatsangehörige der Republik Kosovo und 12.390 waren Montenegriner. Insgesamt lebten damit fast 400.000 Personen in Deutschland, die einem Nachfolgestaat des bis 2006 existierenden Serbien und Montenegro (zwischen 1992 und 2003: Bundesrepublik Jugoslawien) zugeordnet werden können.

Knapp die Hälfte der aufhältigen serbischen Staatsangehörigen (86.580 Personen) verfügte über einen zeitlich unbefristeten Aufenthaltstitel, 30.085 (16,8%) hatten eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen. Nur ein geringer Anteil (654 Personen oder 0,4%) hielt sich zu Ausbildungszwecken in Deutschland auf; 2.486 (1,4%) hatten eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken. Dagegen lag der Anteil der Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen bei 21.683 (12,1%); 2.863 Personen (1,6%) befanden sich im Rahmen eines laufenden Asylverfahrens mit einer Aufenthaltsgestattung, 7.965 (4,4%) mit einer Duldung in Deutschland.¹³³

¹³¹ Siehe Commission Staff Working Paper "On the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010", SEC(2011) 695 final.

¹³² So lag die so genannte Schutzquote bei den im Jahr 2010 getroffenen Entscheidungen über Erst- und Folgeanträge serbischer Staatsangehöriger bei unter einem Prozent (vgl. BAMF 2011: 52). Bei den in Deutschland aufhältigen ausreisepflichtigen kosovarischen Staatsangehörigen handelte es sich im Jahr 2010 zu etwa zwei Dritteln um Roma (vgl. Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, S. 40).

¹³³ Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, 2010, S. 78f.

4.2.3 Vereinbarungen und Abkommen zwischen Deutschland und Serbien

Rückübernahmeabkommen

Am 16. September 2002 unterzeichneten die Regierungen der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien und der Bundesrepublik Deutschland ein bilaterales Rückführungs- und Rückübernahmeabkommen.¹³⁴ Das Abkommen trat am 1. April 2003 für den territorial und staatsrechtlich identischen Nachfolgestaat der Bundesrepublik Jugoslawien, die Staatenunion von Serbien und Montenegro, mit Ausnahme der unter Verwaltung der Vereinten Nationen stehenden autonomen Provinz Kosovo,¹³⁵ in Kraft. Für die seit Juni 2006 unabhängigen Einzelstaaten Montenegro und die Republik Serbien wurde das Abkommen weiter angewandt, jedoch erneut unter Ausnahme der nunmehr territorial zur Republik Serbien gehörenden autonomen Provinz Kosovo. Für Montenegro und die Republik Serbien bestehen seit 2007 Rückübernahmeabkommen mit der EU, die jeweils zum 1. Januar 2008 in Kraft traten.¹³⁶ Hinsichtlich des EU-Rückübernahmeabkommens mit Serbien wurde am 29. März 2011 hierzu ein „Durchführungsprotokoll zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Serbien zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Serbien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt“ unterzeichnet, das länderspezifische Regelungen in Bezug auf die beiden Vertragsparteien enthält, wie z.B. Grenzübergangsstellen und die für die Durchführung der Rückübernahme zuständigen Behörden.

Mit der seit 2008 unabhängigen Republik Kosovo schloss die Bundesrepublik Deutschland am 14. April 2010 ein gesondertes bilaterales Rückübernahmeabkommen, das am 1. September 2010 in Kraft trat (BGBl II vom 29. April 2010, S. 259).

Werkvertragsarbeitnehmer-Abkommen

Ebenfalls aus der Zeit des Bestehens der Bundesrepublik Jugoslawien stammt eine Vereinbarung zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern, die seit Juli 2001 angewendet wurde und für die Nachfolgestaaten Montenegro und Serbien fort gilt. Werkvertragsarbeitnehmer-Vereinbarungen erlauben es Firmen in den Partnerstaaten der Bundesrepublik Deutschland, ihre Arbeitnehmer in Kooperation mit einem deutschen Unternehmen befristet nach Deutschland zu entsenden, in der Regel für maximal zwei Jahre (vgl. Parusel/Schneider 2010: 42ff.). Die Zustimmung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels wird in Form einer Werkvertragsarbeitnehmerkarte erteilt. Diese wird unter Eintragung des ausländischen und des deutschen Unternehmens sowie genauer Leistungsbeschreibungen hinsichtlich des zu verrichtenden Gewerkes und weiterer Dokumente bei der Bundesagen-

134 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesregierung der Bundesrepublik Jugoslawien über die Rückführung und Übernahme von Personen, die im Hoheitsgebiet des anderen Staates die Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt nicht erfüllen, vom 16. September; vgl. Bekanntmachung vom 30. Oktober 2002, BGBl. II Nr. 41 vom 5. November 2002, S. 2762.

135 Für die von 1999 bis zur ihrer staatlichen Unabhängigkeit im Jahr 2008 durch Resolution 1244/99 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen unter VN-Verwaltung gestellte, formal zum jugoslawischen bzw. serbischen Staatsgebiet gehörende autonome Provinz Kosovo wurden zwischen der Bundesregierung und der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Memoranda of Understanding geschlossen, die Fragen der Rückübernahme der aus dem Gebiet Kosovo stammenden ausreisepflichtigen Personen regelten.

136 Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 334 v. 19. Dezember 2007, S. 26-64.

tur für Arbeit (Zentrale Auslands- und Fachvermittlung in Stuttgart; ZAV) beantragt. Zur Einreise ist dennoch ein Visum erforderlich. Das Visum wird von den deutschen Auslandsvertretungen unter Vorlage der Werkvertragsarbeitnehmerkarte (Zustimmung zum Aufenthaltstitel durch die ZAV) in Podgorica bzw. Belgrad erteilt. Hier besteht jedoch gemäß § 35 Nr. 1 der Aufenthaltsverordnung zur Visumerteilung keine Zustimmungspflicht einer deutschen Ausländerbehörde. In Deutschland ist vor Ablauf des Visums eine Aufenthaltserlaubnis bei der zuständigen Ausländerbehörde zu beantragen.¹³⁷

Über das Abkommen ist in den vergangenen Jahren eine wachsende Zahl von serbischen bzw. montenegrinischen Staatsangehörigen als Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland tätig geworden. Über die letzten fünf Jahre haben sich die Beschäftigungszahlen in etwa verdreifacht. Im Jahr 2005 waren es 450 Werkvertragsarbeitnehmer, 2009 waren es 1.136 und im Jahr 2010 waren es 1.530 (vgl. auch Fußnote 96).

Sozialversicherungsabkommen

Darüber hinaus verfügt Deutschland sowohl mit Serbien als auch mit Montenegro über Sozialversicherungsabkommen. Praktische Relevanz haben diese Abkommen u.a. beim Transfer von Renten oder von Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung, etwa für zurückgekehrte Arbeitnehmer mit serbischer bzw. montenegrinischer Staatsangehörigkeit, sowie beim Umzug von Deutschen ins Ausland. Ferner regeln die Abkommen die Versorgung von Werkvertragsarbeitnehmern bei Krankheit oder bei einem Arbeitsunfall.

Partnerschaften und Abkommen in Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie in der Steuerpolitik

Die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Serbien gelten als bedeutsame Partner in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft. Bezogen auf das gesamte Handelsvolumens ist Deutschland – vor Russland und Italien – der wichtigste Handelspartner Serbiens; das Importvolumen im Warenaustausch Serbiens mit Deutschland betrug im Jahr 2010 rund 1,3 Mrd. Euro, der Exportwert betrug über 760 Mio. Euro.¹³⁸ Die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen gehen auf Abkommen zurück, die in den Jahren 1952 und 1969 abgeschlossen wurden. Ferner basiert der Handel auf entsprechenden Verordnungen des Rats der Europäischen Union aus dem Jahr 2000 und einer Verordnung des Europarats aus demselben Jahr sowie besonderen Maßnahmen, durch die die Handelspräferenzen bezüglich des Stabilitätspakts (siehe Abschnitt 4.2.4) eingeführt wurden. Ein Vertrag zwischen der damaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien und der Bundesrepublik

¹³⁷ Vgl. „Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus Staaten außerhalb der Europäischen Union im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland. Voraussetzungen, Zulassungsverfahren“, Merkblatt 16 (Stand: Mai 2011), Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

¹³⁸ Quelle: Statistikamt der Republik Serbien, zit.n. Wirtschaftskammer Serbien unter <http://www.pks.rs/Default.aspx?tabid=3097> (Zugriff am 24. August 2011).

Deutschland über die Vermeidung der Doppelbesteuerung von Einkommen¹³⁹ war am 1. Januar 1989 in Kraft getreten und gilt mit voller rechtlicher Wirkung in den bilateralen Beziehungen für die heutige Republik Serbien und Montenegro fort.¹⁴⁰

4.2.4 Weitere Projekte und Maßnahmen

Politische Beziehungen und entwicklungsbezogene Projektarbeit

Im Rahmen der gemeinsamen europäischen Politik gegenüber Serbien, die eine Stabilisierung des Landes durch wirtschaftliche und politische Reformen mit dem Ziel einer EU-Annäherung verfolgt, unterstützt Deutschland die Republik Serbien u.a. in Projekten des „Stabilitätspaktes für Südosteuropa“ (seit Februar 2008: „Regionaler Kooperationsrat“). Vom Auswärtigen Amt finanziert, werden die Projekte in der Regel von serbischen Nicht-regierungsorganisationen durchgeführt und zielen auf die Unterstützung der Reformbemühungen demokratischer Kräfte und den EU-Annäherungsprozess ab, vor allem in den Bereichen Rechts- und Verwaltungsreform, Demokratisierung und Reform von Polizei und Armee sowie Medienreform; auch Minderheiten- und Menschenrechtsfragen sind ein Schwerpunkt der Projektzusammenarbeit.¹⁴¹ Serbien erhielt den Status eines „potenziellen Beitrittskandidaten“ und beantragte am 22. Dezember 2009 die Mitgliedschaft in der EU. Am 14. Juni 2010 leiteten die EU-Mitgliedstaaten die Ratifizierung des 2008 abgeschlossenen Stabilisierungs- und Assoziationsabkommens ein. Im Rahmen der Veröffentlichung ihres jährlichen Überblicks über die Erweiterungsstrategie und über den Fortschritt der westlichen Balkanländer, der Türkei und Islands auf ihrem Weg zum EU-Beitritt hat die EU-Kommission am 12. Oktober 2011 eine Stellungnahme veröffentlicht, ob die Beitrittsverhandlungen mit Serbien eröffnet werden können. Darin werden u.a. wesentliche Fortschritte im Hinblick auf die Normalisierung der Beziehungen mit Kosovo gemäß den Bedingungen des Stabilisierungsprozesses als Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über den EU-Beitritt genannt.¹⁴²

Deutschland hat seit dem Jahr 2000 rund 1,1 Mrd. Euro für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Serbien zur Verfügung gestellt. Ziele der Förderung sind die Unterstützung Serbiens bei der Annäherung an die EU, die Förderung einer marktwirtschaftlich, demokratisch und ökologisch ausgerichteten Entwicklung Serbiens sowie die Stärkung der regionalen Kooperation über Landesgrenzen hinweg. Zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Zusammenarbeit gehören die Förderung von öffentlicher Infrastruktur und der wirtschaftlichen Entwicklung, die Förderung der Entwicklung von Kommunen sowie die Stärkung Jugendlicher, etwa durch Projekte des Jugendaustauschs.¹⁴³

139 Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen vom 26. März 1987, BGBl. II Nr. 29 vom 8. September 1988, S. 745-760.

140 Notenwechsel: Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung von Montenegro über das Fortgelten zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesrepublik Jugoslawien beziehungsweise der Republik Serbien und Montenegro geschlossener bilateraler Abkommen vom 31. März 2011.

141 Vgl. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Serbien/Bilateral_node.html (Zugriff am 24. August 2011).

142 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Stellungnahme der Kommission zum Antrag Serbiens auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM(2011) 668 endgültig vom 12. Oktober 2011, S. 14.

143 Vgl. Fn. 141

Visumpolitische Maßnahmen und grenzpolizeiliche Kooperation

Vor dem Hintergrund des Anstiegs der Asylbewerberzahlen aus Serbien im Jahr 2010 (siehe oben) hat die serbische Regierung verschiedene Maßnahmen zur Eindämmung des Missbrauchs der Visumfreiheit bzw. zur Sicherung der erlangten Reisefreiheit angekündigt bzw. im Laufe des Jahres 2011 ergriffen. Dazu gehören die Gründung einer Interministeriellen Kommission zum Monitoring der Visumfreiheit, die Bekämpfung der Dokumentenfälschung, eine Überprüfung von Reiseagenturen und polizeiliche Ermittlungen gegen Schleuser, verstärkte Grenzkontrollen an der ungarischen und kroatischen Grenze, die Durchführung von Medienkampagnen, verbesserte Zusammenarbeit mit Transitstaaten sowie Anstrengungen zur Verbesserung der Lage der Minderheiten. Anlässlich eines Gesprächs mit dem Stellvertretenden Premierminister und Innenminister der Republik Serbien Ivica Dačić Ende März 2011 in Belgrad erklärte der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium des Innern Ole Schröder, die Bundesregierung begrüße die von Serbien ergriffenen Maßnahmen zur Vermeidung des Missbrauchs der Visumfreiheit; Deutschland werde Serbien bei seinen Anstrengungen auch in Zukunft in geeigneter Weise unterstützen. Anlässlich des Besuchs wurde im Rahmen der Ausstattungshilfe ein Dokumentenprüfgerät zum Einsatz im grenzpolizeilichen Bereich übergeben.¹⁴⁴

Wie im Fall der Russischen Föderation (vgl. Abschnitt 4.1.4) umfasst die praktische grenzpolizeiliche Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und den serbischen Behörden im Rahmen der bilateralen Ausbildungs- und Ausstattungshilfe vorrangig die Bereiche Schulungen und Seminare sowie Ausstattungshilfe zum Erkennen von ge- und verfälschten Urkunden.

4.2.5 Statistiken

Wie Tabelle 2 zeigt, ist die Zahl der von den deutschen Auslandsvertretungen in Belgrad (Serbien) und Pristina (Kosovo) erteilten Visa seit 2008 zurückgegangen.¹⁴⁵ Während 2010 insgesamt 33.178 Visa (alle Visumarten) erteilt wurden, waren es im Jahr 2007 noch 75.529. Dies entspricht einem Rückgang um 56,1%. Der zwischen 2009 und 2010 besonders deutlich feststellbare Rückgang dürfte vor allem auf die Ende 2009 in Kraft getretene Abschaffung der Visumpflicht für serbische Staatsangehörige zurückzuführen sein. Auf D-Visa, also Visa für längerfristige Aufenthalte, die sich nach nationalem Recht richten, entfällt nur ein minimaler Anteil des Rückgangs. Die Zahl der erteilten D-Visa nahm zwischen 2007 und 2010 zwar ebenfalls ab, jedoch nur um 3,4%. Aus Gründen der Vergleichbarkeit der Daten und der Übersichtlichkeit differenziert Tabelle 2 trotz der Unabhängigkeit der Republik Kosovo im Jahr 2008 nicht zwischen Serbien und Kosovo. Eine ausführlichere Tabelle mit getrennt ausgewiesenen Werten findet sich in Anhang I.

¹⁴⁴ „Parl. Staatssekretär Schröder auf Auslandsreise in Serbien“, Kurzmeldung des Bundesministerium des Innern vom 28. März 2011 (http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2011/03/PStS_Belgrad.html?nn=366856; Zugriff am 16.08.2011).

¹⁴⁵ Bis zum Jahresende 2010 waren ausschließlich diese beiden deutschen Auslandsvertretungen für die Erteilung von Visa für Staatsangehörige der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zuständig. Erst seit März 2011 ist die Visastelle der Deutschen Botschaft Podgorica für die Annahme von Visumanträgen von Antragstellern mit Wohnsitz in Montenegro zuständig.

Tabelle 2: Serbien (einschließlich Montenegro und Kosovo) — Erteilte Visa und Zuzüge, 2003–2010*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Visa bearbeitet (alle Visumtypen, inkl. Kosovo)	97.228	96.349	80.553	83.755	94.398	89.529	71.526	30.086
Visa erteilt (alle Visumtypen, inkl. Kosovo)	87.979	77.995	62.836	70.582	75.529	72.389	57.635	33.178
Visa erteilt (nur C-Visa, inkl. Kosovo)	:	65.553	52.716	56.040	68.485	63.796	50.841	15.241
Visa erteilt (nur D-Visa, inkl. Kosovo)	19.956	11.604	9.373	7.678	6.516	6.684	6.495	6.292
Zuzüge insgesamt (nach HKL)	21.754	20.628	16.963	14.654	10.824	8.977	14.395	25.044
Zuzüge insgesamt (nach Staatsang.)	22.751	21.691	17.514	15.204	12.382	12.786	14.835	16.666
Asylerstanträge insgesamt	4.909	3.855	5.522	3.237	1.996	1.645	2.038	6.651

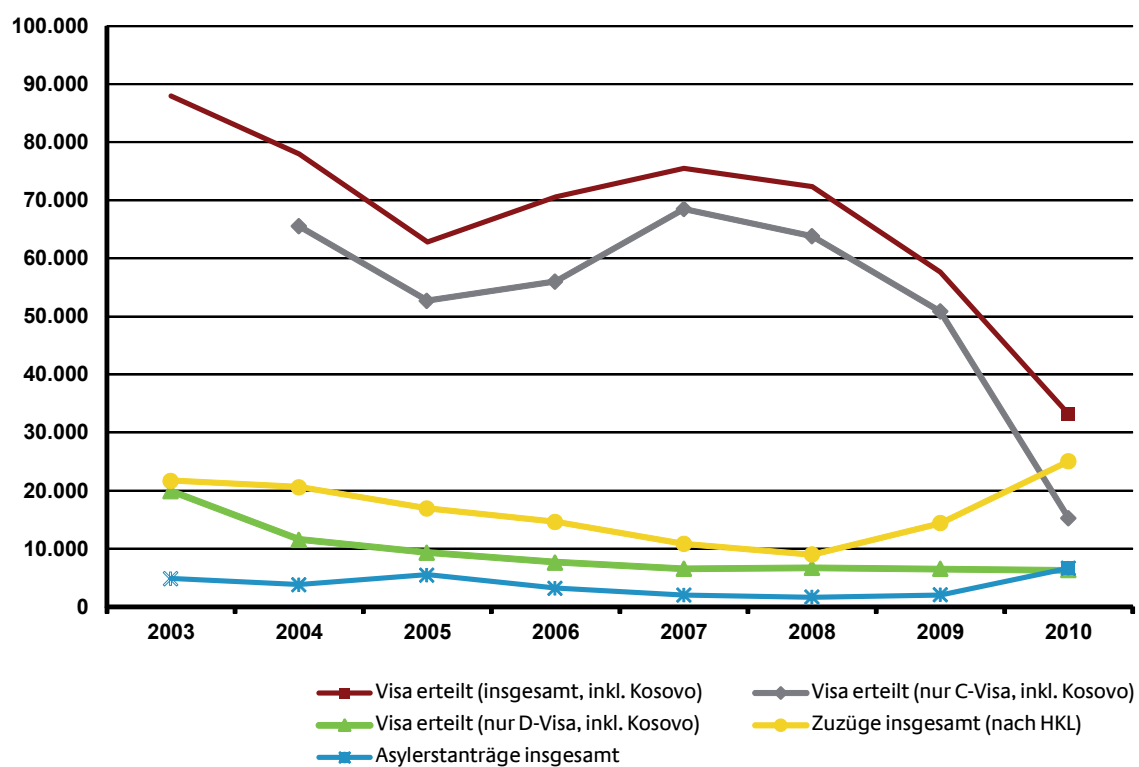
Quelle: Auswärtiges Amt / Statistisches Bundesamt (Zuzüge 2010: vorläufige Daten) / BAMF

- * Dass die Zahl der erteilten Visa im Jahr 2010 größer war als die Zahl der bearbeiteten Visa ist der Tatsache geschuldet, dass in diesem Jahr vergleichsweise viele Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit ausgestellt wurden. Diese gehen nicht in die Bearbeitungs-, aber in die Erteilungsstatistik ein.

Hinsichtlich der registrierten Zuzüge aus Serbien und Kosovo (Zuzüge nach Herkunftsland) fällt im Vergleich der Jahre 2003 (21.754) bis 2008 (8.977) ebenfalls ein Rückgang auf. Die Zahl der Zuzüge im Jahr 2009 nahm jedoch im Vergleich zum Vorjahr um 60,3% zu und stieg 2010 im Vergleich zu 2009 um weitere 74,0% an. Dieser starke Anstieg dürfte u.a. mit der Abschaffung der Visumpflicht für serbische Staatsangehörige Ende 2009 zusammenhängen. 2010 war im Vergleich zu 2009 eine Verdreifachung festzustellen (vgl. u.a. BAMF/EMN 2011a: 41).¹⁴⁶ Zu berücksichtigen ist ferner, dass sich das Wanderungsgeschehen von Serbien nach Deutschland bereits 2009 intensiviert hat, also noch bevor sich die Einführung der Visumfreiheit (19. Dezember 2009) auswirken konnte. Auch Abbildung 3 zeigt, dass insgesamt im Hinblick auf Serbien eine Dynamisierung des Wanderungsgeschehens festzustellen ist.

¹⁴⁶ Betrachtet man lediglich Asylerstanträge von Personen aus Serbien, so hat sich die Zahl 2010 im Vergleich zu 2009 mehr als verachtfacht (581 Erstanträge im Jahr 2009, 4.978 im Jahr 2010).

Abbildung 3: Serbien — Erteilte Visa und Zuzüge, 2003-2010



Quelle: Auswärtiges Amt / Statistisches Bundesamt / BAMF (eigene Darstellung)

5 Der Einfluss von EU-Recht und EU-Maßnahmen auf die deutsche Visumpolitik

Die Ausführungen zum Ablauf des Visumverfahrens haben bereits gezeigt, dass die Visumpolitik durch einen hohen Vergemeinschaftungsgrad bei Visa zum kurzzeitigen Aufenthalt gekennzeichnet ist. Die politische Steuerung der Visumpolitik obliegt weitgehend der EU. Nationale Spielräume existieren vor allem noch hinsichtlich der Visavergabe für langfristige Aufenthalte. Nach Ansicht der EU-Kommission soll die gemeinsame Visumpolitik eine gut gesteuerte Mobilität bei gleichzeitiger Wahrung der Sicherheit ermöglichen. In einer im Mai 2011 veröffentlichten „Mitteilung zur Migration“ geht die Kommission auf mögliche Weiterentwicklungen der Vergemeinschaftung ein. Die Visumpolitik sei ein „wichtiges Instrument für eine vorausschauende Mobilitätspolitik“. Beispielsweise solle die erhöhte Mobilität für so genannte „Bona-fide-Reisende“ stets im ausgewogenen Verhältnis zu den Risiken der irregulären Migration und den Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung stehen. Ob dies der Fall ist, solle künftig gegebenenfalls im Wege eines speziellen Verfahrens im Anschluss an die Visaliberalisierung überprüft werden.¹⁴⁷

Genau zu prüfen seien auch die Folgen der Abschaffung der Visumpflicht gegenüber Drittstaaten. Sofern die Visumbefreiung irreguläre Migration oder Missbrauch in großem Ausmaß zur Folge hat, oder wenn die Sicherheit gefährdet ist, solle die EU über geeignete Mechanismen verfügen, um diese Probleme umgehend in den Griff zu bekommen. Hierzu hat die Kommission im Rahmen einer Änderung der Visum-Verordnung die Einführung einer Schutzklausel vorgeschlagen, auf deren Grundlage die Visumpflicht für Drittstaatsangehörige unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend wiedereingeführt werden könne. Zu bedenken sei gleichzeitig, dass die EU für kulturellen und wirtschaftlichen Austausch offen bleiben müsse, um sich als „Global Player“ zu behaupten und die Interessen ihrer Wirtschaft, ihrer Kulturindustrie sowie ihrer Wissenschaftsgemeinschaft wirksam zu vertreten. Die Visumpolitik der EU müsse daher auch stärker mit anderen Politikbereichen wie der Handels- oder Forschungspolitik abgestimmt werden.¹⁴⁸

Konkret wird in der Mitteilung vorgeschlagen, verstärkt Mehrfachvisa für Vielreisende mit langer Gültigkeitsdauer auszustellen. Mehrjahresvisa würden von den Mitgliedstaa-

¹⁴⁷ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Mitteilung zur Migration“, KOM(2011) 248 endgültig vom 4. Mai 2011, Brüssel.

¹⁴⁸ Vgl. KOM (2011) 248 endgültig, S. 12. Eine Kompetenzübertragung an die Kommission zur Entscheidung über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen wurde jedoch nicht beschlossen. Als Ergebnis des Rates der Justiz- und Innenminister vom 13. Dezember 2011 bleibt es bei einer Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Schengener Grenzkodex; vgl. Council of the European Union, Note from the Presidency to the Council / Mixed Committee at ministerial level, Dok.-Nr. 18196/1/11, 9 December 2011, Brussels (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances – State of play) sowie Press Release 3135th Council meeting Justice and Home Affairs, Dok.-Nr. 18498/11, 13-14 December 2011, Brussels.

ten „ungern ausgestellt“, auch dann wenn an der Zuverlässigkeit der betroffenen Personen kein Zweifel bestehe. Ferner solle der Zugang zu konsularischen Dienstleistungen vereinfacht werden, und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Schengen-Visa solle auch auf Langzeitvisa ausgedehnt werden.¹⁴⁹ Ferner misst die Kommission der Bedeutung von erleichterter Mobilität von Drittstaatsangehörigen über die EU-Außengrenzen hinweg eine strategische Bedeutung zu und hat im November 2011 den Gesamtansatz zur Migrationsfrage zu einem „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ weiterentwickelt.¹⁵⁰

Auch im Stockholmer Programm werden mögliche Entwicklungsschritte und Maßnahmen aufgezeigt. So sollten nach Ansicht des Europäischen Rates die regionale konsularische Zusammenarbeit durch spezielle Programme intensiviert werden. Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Einrichtung gemeinsamer Visumantragszentren auf freiwilliger Basis zu erwägen.¹⁵¹ Ferner sollen in angemessenen Fällen weitere Visaerleichterungsabkommen mit Drittländern abgeschlossen werden. Um eine neue Stufe der Entwicklung der gemeinsamen Visumpolitik zu erreichen, soll eine Studie über die Möglichkeit zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Mechanismus für die Ausstellung von Kurzaufenthaltsvisa durchgeführt werden. Darin könnte u.a. untersucht werden, inwiefern bei der Prüfung der Visumanträge eine Einschätzung des individuellen Risikos die Risikovermutung im Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit des Antragstellers ergänzen könnte.¹⁵²

Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS)

Das VIS dient der Verbesserung der Durchführung der gemeinsamen Visumpolitik, der konsularischen Zusammenarbeit und der Konsultation zwischen zentralen Visumbehörden durch die Erleichterung des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten über Visumanträge und die damit verbundenen Entscheidungen. Unter anderem soll es dabei helfen, das Visumantragsverfahren zu vereinfachen, „Visum-Shopping“¹⁵³ zu verhindern und zur Verhütung von Gefahren für die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten beizutragen. Es wurde auf Grundlage der Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (2004/512/EG) und der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) geschaffen. Die Inbetriebnahme in der ersten Anwendungsregion Nordafrika erfolgte am 11. Oktober 2011.¹⁵⁴

¹⁴⁹ KOM (2011) 248 endgültig, S. 12.

¹⁵⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Gesamtansatz für Migration und Mobilität“, KOM(2011) 743 endgültig vom 18. November 2011, Brüssel.

¹⁵¹ Die Kommission hat in diesem Zusammenhang für das Jahr 2011 eine Mitteilung über Programme für die regionale konsularische Zusammenarbeit angekündigt, in der u.a. die Möglichkeiten zur Einrichtung gemeinsamer Visumantragszentren geprüft werden soll. Längerfristig ist angedacht, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei den Schengen-Visa für Kurzaufenthalte auf Langzeitvisa auszuweiten; vgl. „Mitteilung zur Migration“, s. Fn. 47, S. 12.

¹⁵² Vgl. Rat der Europäischen Union, Vermerk des Vorsitzes für den Rat/Europäischen Rat, „Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“, 17024/09, Brüssel, 2. Dezember 2009, S. 58.

¹⁵³ Unter „Visum-Shopping“ ist zu verstehen, dass der Antragsteller seinen Antrag bei der Visastelle stellt, bei der er die (vermeintlich) günstigsten Bedingungen vorfindet – etwa, was die Anzahl der vorzulegenden Dokumente, die Schnelligkeit oder die Praxis der Erteilung von Mehrjahresvisa betrifft.

¹⁵⁴ Vgl. BT-Drs. 17/6223 vom 16. Juni 2011, S. 6; „Start des schengenweiten Visa-Informationssystems“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 11. Oktober 2011.

Geplant ist eine schrittweise Einführung nach Betriebsregionen („gradual regional roll-out“). Zunächst soll in den konsularischen Vertretungen Nordafrikas (Algerien, Ägypten, Libyen, Mauretanien, Marokko und Tunesien) mit der Eingabe von Anträgen für Schengen-Visa in das System begonnen werden. Es folgen der Nahe Osten (Israel, Jordanien, Libanon und Syrien) und die Golf-Region (Bahrain, Iran, Irak, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate und Jemen) sowie Afghanistan.¹⁵⁵ Die weiteren Roll-out-Regionen sollen von der Europäischen Kommission gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten bestimmt werden. Das Bundesministerium des Innern hat das Bundesverwaltungsamt damit beauftragt, als zentrale Behörde eine Infrastruktur aufzubauen, die es deutschen Dienststellen ermöglicht, von der VIS-Anwendung Gebrauch zu machen. Ein Aufbaustab im Bundesverwaltungsamt koordiniert unter Federführung des BMI die Planungen zur nationalen Umsetzung des VIS und steuert dessen technische Umsetzung; diese Aufbauarbeit wurde u.a. durch den EU-Außengrenzenfonds unterstützt. Auf EU-Ebene übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Fortschrittsbericht über die Entwicklung des VIS.¹⁵⁶

Im Rahmen des VIS sollen u.a. biometrische Daten von Antragstellern für die Erteilung von Schengen-Visa erhoben und verarbeitet werden. Im Zuge dessen wird sich das Antragsverfahren für Schengen-Visa vereinfachen; nach dem „one-stop principle“ werden Antragsteller künftig zur Beantragung und Abgabe von biometrischen Daten in der Regel nur noch bei einer Stelle einmal in 59 Monaten persönlich erscheinen müssen. In Vorbereitung auf die Inbetriebnahme des VIS beteiligt sich Deutschland am EU-Pilotprojekt BIODEV II,¹⁵⁷ das unter der Schirmherrschaft der Europäischen Kommission durchgeführt wird. Dazu wurden an den deutschen Botschaften in Damaskus (Syrien) und Ulan Bator (Mongolei) biometrische Daten (Lichtbild und Fingerabdrücke) von Visumantragstellern für Schengen-Visa erfasst und ausgewertet. Die Bundesregierung bewertete die dabei gesammelten Erfahrungen positiv.¹⁵⁸

Planungen für ein europäisches Einreise-/Ausreisensystem

Die Schaffung eines Einreise-/Ausreisensystems ist seitens der EU-Kommission bereits verschiedentlich skizziert worden, vor allem im Hinblick auf die Verhinderung der illegalen Einreise bzw. des Überziehens der im Visum erlaubten Aufenthaltsdauer („Overstaying“).¹⁵⁹ Ein solches System würde langfristig die Erfassung aller Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen in die EU ermöglichen und somit zu jedem Zeitpunkt Infor-

155 Vgl. Entscheidung der Kommission 2010/49/EG vom 30. November 2009 zur Bestimmung der ersten Regionen, in denen das Visa-Informationssystem (VIS) in Betrieb genommen wird (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2009) 8542), Amtsblatt der Europäischen Union, L 23 vom 27. Januar 2010, S. 62-64.

156 Vgl. zuletzt für das Berichtsjahr 2010 KOM(2011) 346 endgültig.

157 BIODEV II steht für „BIOMETRICS Data Experimented in Visas“ und geht auf eine französische Initiative zurück. Neben Deutschland beteiligen sich sieben EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Österreich, Portugal und Spanien).

158 Vgl. BT-Drs. 17/6225 vom 16. Juni 2011, S. 4.

159 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres und die Steigerung ihrer Interoperabilität sowie der Synergien zwischen ihnen, KOM(2005) 597 endgültig vom 24. November 2005, S. 10f. sowie Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen, KOM(2006) 402 endgültig vom 19. Juli 2006, S. 6f.

mationen darüber liefern, welche Drittstaatsangehörigen sich innerhalb der EU aufhalten. In ihrer Mitteilung über zukünftige Schritte für die EU-Grenzverwaltung von 2008 zieht die Kommission die Einführung eines solchen Instruments vor allem in Betracht, um Overstay-er zu ermitteln. Ein Einreise-/Ausreisensystem solle für Drittstaatsangehörige gelten, die für einen Kurzaufenthalt (bis zu drei Monaten) zugelassen werden. Dazu sollten Angaben zu Datum und Ort der Einreise sowie zur Dauer des autorisierten Aufenthalts erfasst werden. Den zuständigen Behörden soll unmittelbar ein automatischer Warnhinweis zugehen, wenn eine Person vom System als Overstayer identifiziert wird. Die Kommission verspricht sich von diesem System drei Effekte: nationale Behörden würden in die Lage versetzt, bei identifizierten Overstayers entsprechende Maßnahmen zu treffen; Drittstaatsangehörige würden davon abgeschreckt, ihren autorisierten Aufenthalt zu überziehen; gewonnene Informationen und Daten über einschlägige Muster (z.B. Reiserouten, in betrügerischer Absicht ausgestellte Einladungen, Herkunftsland und Reisegründe) könnten für visumpolitische Zwecke analysiert werden.¹⁶⁰

Im Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms¹⁶¹ sowie im Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 ist im Rahmen einer Initiative zu „intelligenten Grenzkontrollsystemen“ ein Legislativvorschlag zur Einrichtung des Einreise-/Ausreisensystems vorgesehen. Als Ziel wird u.a. formuliert, Daten zur Identifizierung und Erfassung illegaler Einwanderer, insbesondere von Personen, die sich länger als erlaubt in der Union aufhalten, zu gewinnen, und damit auch zur Abschreckung illegaler Einwanderer sowie zur Aufrechterhaltung der Sicherheit beizutragen.¹⁶² Ferner ist ein Legislativakt für ein Registrierungsprogramm für Reisende vorgesehen, mit dem vorab überprüfte Vielreisende aus Drittländern in den Genuss eines erleichterten Grenzübertritts an den EU-Außengrenzen kommen sollen. Im Oktober 2011 legte die EU-Kommission eine weitere Mitteilung über mögliche konkrete Handlungsoptionen und das weitere Vorgehen in diesem Bereich vor.¹⁶³

In Deutschland hat der Bundesrat gemäß dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union zu der EU-Mitteilung über das Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 Stellung genommen und den Legislativvorschlag zur elektronischen Datenerfassung der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen über die EU-Außengrenzen begrüßt. Nach Ansicht des Bundesrats ermöglicht er eine bessere Bekämpfung des illegalen Aufenthalts sowie der organisierten Kriminalität innerhalb der EU. Angeregt wird indes, die Erhebung der personenbezogenen Daten nach den allgemein anerkannten Grundsätzen des Datenschutzes und der Datensicherheit erfolgen zu lassen.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“, KOM(2008) 69 endgültig vom 13. Februar 2008, S. 8.

¹⁶¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas – Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM(2010)171 endgültig vom 20. April 2010, S. 47.

¹⁶² Vgl. Anhänge zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Arbeitsprogramm der Kommission für 2011“, KOM(2010) 623 endgültig, Teil II, vom 27. Oktober 2010, S. 6f.

¹⁶³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, „Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen“, KOM(2011) 680 endgültig vom 25. Oktober 2011, Brüssel.

¹⁶⁴ BR-Drs. 693/10 (Beschluss) vom 10. Februar 2011, S. 7.

6 Der Einfluss der Visumpolitik auf die Zuwanderung: Statistik

Wie einleitend unter „Datenquellen“ bereits erwähnt wurde, basiert diese Studie hinsichtlich der verwendeten Statistiken überwiegend auf einer vom Auswärtigen Amt bereit gestellten Zusammenstellung wesentlicher Visumzahlen aus den Jahren 2001 bis 2010. Das umfangreiche Datenmaterial soll dazu dienen, die Größenordnung der Visumvergabe durch die deutschen Auslandsvertretungen allgemein aufzuzeigen und dabei u.a. die wichtigsten Herkunftsländer sowie Trends (Zunahme bzw. Abnahme des Visaaufkommens) aufzuzeigen. In einem zweiten Schritt soll eine Kontrastierung bzw. ein Abgleich der Visumdaten mit anderen Statistiken (z.B. Zuzüge ausländischer Staatsangehöriger über die Grenzen Deutschlands, Einreiseverweigerung an den Außengrenzen, Aufgriffe unerlaubt eingereister bzw. sich unerlaubt in Deutschland aufhaltender Personen) erfolgen. Ziel hierbei ist es, über die Länderbeispiele in Kapitel 4 hinaus Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob bzw. inwieweit die Visumvergabe als „Migrationskanal“ interpretiert werden kann.

Die Studie kommt hier zu einem differenzierten Ergebnis. Die nachstehenden Abschnitte zeigen u.a., dass die Vergabe von D-Visa und die Zuzüge ausländischer Staatsangehöriger nach Deutschland weitgehend parallel verlaufen. Dies ist nicht verwunderlich, da D-Visa zum Zweck längerfristiger Aufenthalte erteilt und dann in Aufenthaltstitel umgewandelt werden (Zuwanderung). Länder, in denen die Visumvergabe durch deutsche Auslandsvertretungen tendenziell ansteigt, weisen meist auch eine steigende Zahl von Zuwanderungen nach Deutschland auf. Erteilte D-Visa, die zu einem längerfristigen Aufenthalt führen, machen jedoch nur einen Teil des in der Zuzugsstatistik abgebildeten Wanderungsgeschehens von Drittstaatsangehörigen aus. Letzteres ist auch von anderen Kategorien wie etwa Asylzuwanderung oder visumfreier Einreise geprägt (vgl. ausführlich Abschnitt 1.2). Aus der Betrachtung der Daten wird daneben deutlich, dass die Vergabe von Schengen-Visa (C-Visa) vom unmittelbaren Zuzugsgeschehen weitgehend abgekoppelt ist. Reisende mit C-Visa gehen normalerweise nicht in die Zuzugsstatistik ein.

Wie die herkunftsländerbezogenen Grafiken und Tabellen in Abschnitt 6.3 zeigen, unterliegt die Vergabe von C-Visa im Mehrjahresvergleich mitunter starken Schwankungen, während die längerfristige Zuwanderung – und damit auch die Zahl der jeweils erteilten D-Visa – stetiger verläuft. Auch muss das Herkunftsland, das hinsichtlich der Gesamtvisumvergabe quantitativ am bedeutendsten ist – in den Jahren 2003 bis 2010 war dies die Russische Föderation – nicht auch hinsichtlich der Zuwanderung den Spitzenplatz einnehmen: Im genannten Zeitraum war dies stets die Türkei. Hinsichtlich der meisten Herkunftsländer ergeben sich andererseits aber auch keine gänzlich konträr verlaufenden Tendenzen.

Defizite der statistischen Grundlagen und Schwierigkeiten der Dateninterpretation

Allgemein kann vermutet werden, dass ein reges Zu- und Fortzugsgeschehen zwischen einem Drittstaat und Deutschland auch dafür spricht, dass mehr Visa (etwa zu Besuchs- oder touristischen Zwecken) ausgestellt werden. Ein reger Reiseverkehr könnte umgekehrt mittelfristig auch Zuwanderung begünstigen. Genaue Kausalzusammenhänge können in dieser Studie jedoch nicht identifiziert werden.

Zu berücksichtigen ist bei der Betrachtung der nachstehenden statistischen Überblicke und Analysen, dass die verwendeten Daten eine Reihe von Einschränkungen aufweisen:

- Die Visumstatistiken des Auswärtigen Amtes enthalten nicht das Merkmal der Staatsangehörigkeit. Sie geben lediglich Aufschluss darüber, in welchem Umfang in den deutschen Auslandsvertretungen Visa der verschiedenen Kategorien bearbeitet und erteilt wurden. Sie erlauben keine Aussagen darüber, inwieweit Staatsangehörige eines bestimmten visumpflichtigen Staates in anderen Staaten als dem Heimatstaat Visa beantragen und wie sich ausländische Antragsteller verhalten, wenn sich in ihrem Staat keine deutsche Auslandsvertretung befindet, d.h. in welchem Umfang Vertretungen in benachbarten Staaten oder Vertretungen anderer EU-Staaten aufgesucht werden.
- Auswertungen zu Visumentscheidungen, die auch Angaben über die Staatsangehörigkeit enthalten, wären anhand einer Auswertung der Visadatei des Ausländerzentralregisters (AZR-Visadatei) möglich. Auf die Darstellung weiterer Auswertungen von Daten aus der AZR-Visadatei wurde verzichtet, da die AA-Daten als weithin bekannte und etablierte Datenquelle für Visastatistiken gelten. Zudem weichen die AZR-Daten von denen des AA ab. Laut AZR ist das Visaaufkommen insgesamt etwas niedriger als nach den Daten des AA, was u.a. auf unterschiedlichen Methoden der Erfassung zurückzuführen sein dürfte.
- Insgesamt hat sich die Datenverfügbarkeit im Lauf der letzten Jahre verbessert. Im Rahmen dieser Studie sollten Visumvergabedaten möglichst für einen Zehnjahreszeitraum (2001 bis 2010) dargestellt werden, um längerfristige Entwicklungen und Tendenzen zu identifizieren. Die Visumstatistiken für die Jahre 2001 bis 2005 sind jedoch lückenhaft. So sind für diese Jahre lediglich Angaben zur Zahl der erteilten Visa möglich, nicht aber zur Zahl der beantragten und der abgelehnten Visa. Eine Aufschlüsselung der erteilten C-Visa nach einzelnen Aufenthaltszwecken (z.B. Tourismus, Geschäftsreisen, Besuch von Familienmitgliedern, Teilnahme an Sport- bzw. Kulturveranstaltungen) ist erst seit 2006 möglich.
- Hinsichtlich der Statistiken über Zuzüge nach Deutschland ist zu beachten, dass die Wanderungsdaten des Statistischen Bundesamts einerseits nach Staatsange-

hörigkeiten aufgeschlüsselt werden können, andererseits nach Herkunftsländern. Für die Zwecke dieser Studie wurde überwiegend die Auswertung nach Herkunftsländern verwendet.¹⁶⁵ Dies geschah u.a. vor dem Hintergrund der primär verwendeten Visastatistik des AA, die ebenfalls nicht nach Staatsangehörigkeiten der Visaantragsteller, sondern nach Visastellen bzw. Auslandsvertretungen gliedert. Somit ergibt sich am ehesten die Möglichkeit einer legitimen Gegenüberstellung der Zuzugsdaten mit den Visumdaten des AA.

- Statistiken über die Feststellung illegal aufhältiger Ausländer in Deutschland wurden aus der Eurostat-Datenbank abgerufen, um dem Ziel der weitestgehenden Vergleichbarkeit der Daten unter den EU-Mitgliedstaaten so nahe wie möglich zu kommen. Hierbei ergibt sich jedoch die Einschränkung, dass Eurostat-Daten zu diesem Tatbestand erst seit 2008 vorhanden sind. Die Eurostat-Daten können nicht mit für frühere Jahre verfügbaren nationalen Daten der Bundes- und Länderpolizeien in Deutschland im Rahmen einer Zeitreihe verknüpft werden. Grundlage der Daten bei Eurostat ist die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Innerhalb Deutschlands werden hinsichtlich der Statistik über unerlaubt eingereiste bzw. unerlaubt aufhältige ausländische Staatsangehörige teilweise aber auch andere Quellen und Erfassungsmethoden verwendet (vgl. hierzu BAMF/EMN 2011b: 26f.). Zu beachten ist ferner, dass die Eurostat-Daten zu Zurückweisungen an den Grenzen und zu Feststellungen illegal aufhältiger Ausländer nur gerundet (auf 5 auf- bzw. abgerundet) veröffentlicht werden.

In den folgenden Abschnitten wird zunächst auf Statistiken zur Visaerteilung eingegangen (Abschnitt 6.1). Neben einem Gesamtüberblick zur Visumerteilung in den Jahren 2001 bis 2010 werden Daten zu den einzelnen Visumarten (C- und D-Visa), zu den Reise- bzw. Aufenthaltswegen der Visumantragsteller, zur Ablehnung von Visumanträgen und zu den quantitativ wichtigsten Herkunftsländern vorgestellt und besprochen. Abschnitt 6.2 behandelt Zuzugsstatistiken sowie Daten hinsichtlich der Zurückweisung ausländischer Staatsbürger an den Grenzen und zum Aufgriff unerlaubt eingereister Personen im Inland. In Abschnitt 6.3 wird schließlich der Versuch gemacht, die Visum- und Zuzugsstatistiken zu einzelnen wesentlichen Herkunftsländern sowie global gegenüberzustellen, jeweils ergänzend die Asylstatistik zu berücksichtigen (Erstanträge) und Tendenzen sowie mögliche Zusammenhänge zu identifizieren.

¹⁶⁵ Die Statistik nach Staatsangehörigkeit ermöglicht Aussagen darüber, welche Staatsangehörigen in welchem Umfang zugezogen sind, nicht aber aus welchem Land. Es kann angenommen werden, dass die meisten Staatsangehörigen eines Drittstaates auch aus diesem Land nach Deutschland zuziehen. Es ist jedoch nicht möglich, den Anteil derer, die schon vor dem Zuzug nach Deutschland als Ausländer in einem anderen Staat gelebt haben, zu identifizieren.

6.1 Visumstatistik

Tabelle 3 und Abbildung 4 zeigen, dass die Gesamtzahl der im Zeitraum 2001 bis 2010 erteilten Visa deutlich zurückgegangen ist. Sie machte 2010 nur noch 63,8% des Gesamtumfangs von 2001 aus. Der Rückgang wird bei allen hier genannten Visumarten deutlich, prozentual am stärksten war er jedoch hinsichtlich der Visa zum Flughafentransit (Visa-Typ A). Hier betrug der Rückgang 76,4%. Bei den Visa zum längerfristigen Aufenthalt (Typ D) wurde ein Rückgang um 64,3% verzeichnet. Bei den Schengen-Visa (Typ C) fiel der Rückgang mit rund 26,5% vergleichsweise maßvoll aus.

Zurückzuführen ist dieser über zehn Jahre hinweg feststellbare Trend auf einen Rückgang des Zuwanderungsgeschehens allgemein (vgl. Abschnitt 6.2), auf die Abschaffung der Visumpflicht gegenüber mehreren Staaten im Lauf des Berichtszeitraums (z.B. Rumänien 2002, Staaten des westlichen Balkans 2009) und die EU-Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007. Zu beachten ist freilich, dass sich die EU-Erweiterung vor allem auf die Zahl der erteilten D-Visa ausgewirkt haben dürfte, da Staatsangehörige der Beitrittsstaaten bereits vor dem EU-Beitritt kein Visum für kurzfristige Aufenthalte im Schengenraum benötigten. Sofern sie einen längerfristigen Aufenthalt beabsichtigten, etwa für den Familiennachzug, Erwerbstätigkeit oder ein Studium im Bundesgebiet, musste jedoch noch ein D-Visum beantragt werden.

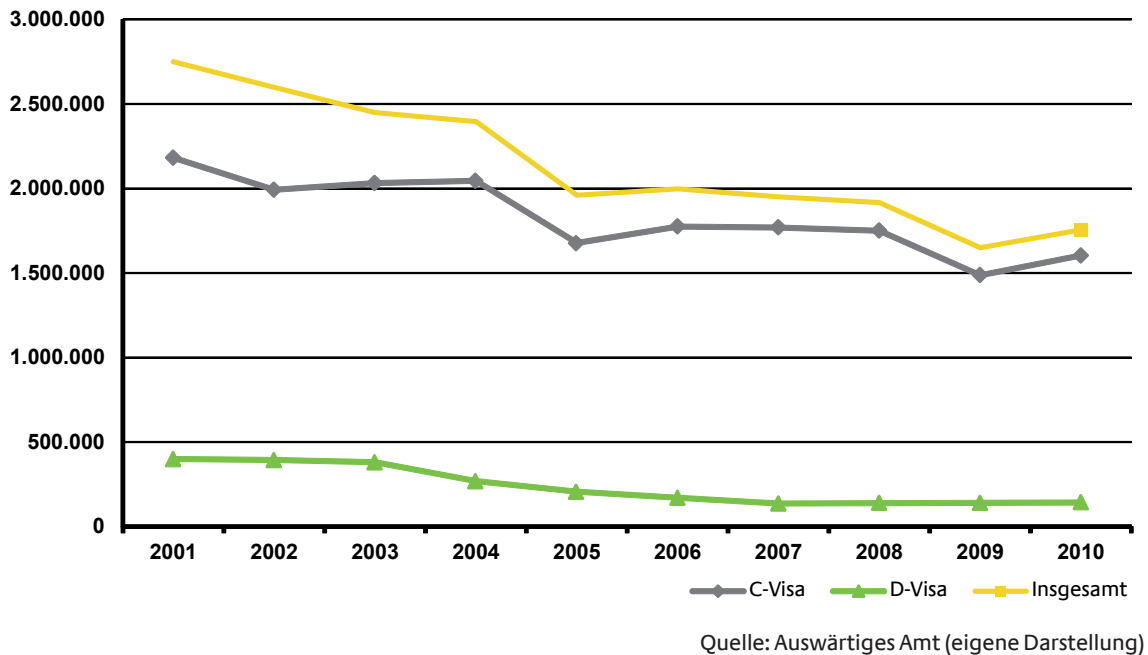
Tabelle 3: Insgesamt erteilte Visa, beantragte Visa und Negativquoten, 2001-2010*

		A-Visa	C-Visa	D-Visa	Insgesamt	Negativquote
2001	Erteilt	25.997	2.182.158	399.975	2.749.699	14,9%
	Beantragt	:	:	:	3.232.626	
	Abgelehnt	:	:	:	482.927	
2002	Erteilt	33.720	1.992.742	394.543	2.597.551	14,5%
	Beantragt	:	:	:	3.037.473	
	Abgelehnt	:	:	:	439.922	
2003	Erteilt	36.129	2.032.192	381.193	2.448.031	12,9%
	Beantragt	:	:	:	2.810.096	
	Abgelehnt	:	:	:	362.065	
2004	Erteilt	42.439	2.045.481	269.188	2.395.376	16,5%
	Beantragt	:	:	:	2.869.390	
	Abgelehnt	:	:	:	474.014	
2005	Erteilt	40.718	1.677.413	207.527	1.960.949	18,6%
	Beantragt	:	:	241.557	2.407.940	
	Abgelehnt	:	:	34.030	446.991	
2006	Erteilt	23.976	1.774.682	169.884	1.997.568	17,8%
	Beantragt	25.133	1.973.127	202.663	2.430.790	
	Abgelehnt	1.157	198.445	32.779	433.222	
2007	Erteilt	22.095	1.769.141	136.138	1.951.469	15,5%
	Beantragt	23.247	1.943.674	169.058	2.308.528	
	Abgelehnt	1.152	174.533	32.920	357.059	
2008	Erteilt	14.415	1.750.805	138.638	1.917.272	16,1%
	Beantragt	15.240	1.912.492	168.682	2.284.798	
	Abgelehnt	825	161.687	30.044	367.526	
2009	Erteilt	11.352	1.487.197	139.640	1.649.302	16,2%
	Beantragt	12.057	1.634.706	168.220	1.968.203	
	Abgelehnt	705	147.509	28.580	318.901	
2010	Erteilt	6.142	1.603.758	142.749	1.755.104	14,2%
	Beantragt	6.821	1.732.160	168.747	2.044.990	
	Abgelehnt	679	128.402	25.998	289.886	

Quelle: Auswärtiges Amt

- * Die Zahl der insgesamt abgelehnten Visa sowie die Negativquote beziehen sich sowohl auf Visumanträge, die nach Prüfung schriftlich abgelehnt wurden, als auch auf solche, die bereits bei Beantragung (z.B. aufgrund formaler Fehler) zurückgewiesen wurden.

Abbildung 4: Erteilte C- und D-Visa, 2001-2010



Neben den Auslandsvertretungen können in Ausnahmefällen auch die mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden kurzfristig Visa an der Grenze erteilen (gemäß § 14 Abs. 2 AufenthG bzw. Art. 35 und 36 Visakodex). Im Jahr 2010 hat die Bundespolizei in insgesamt 23.107 Fällen solche Visa erteilt. Dies entspricht einem Rückgang von rund 3,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr (24.013). Über einen längeren Zeitraum betrachtet ist hier jedoch eine Steigerung festzustellen: So wurden im Jahr 2000, für das Referenzwerte vorliegen, nur 17.176 Visa erteilt.¹⁶⁶

C-Visa nach Aufenthaltswegen

C-Visa werden für kurze Aufenthalte zu verschiedenen Reisezwecken vergeben. Im Jahr 2010 wurden von insgesamt 1.603.758 solcher Visa 755.849 (rund 47,1%) für geschäftliche Zwecke, 406.697 (25,6%) für den Besuch von Familienangehörigen oder Freunden und 318.498 (19,9%) für touristische und sonstige Zwecke erteilt. Auf die anderen Zwecke, etwa die Teilnahme an kulturellen bzw. sportlichen Ereignissen oder medizinische Zwecke, entfielen vergleichsweise geringe Anteile (vgl. Tabelle 4).

Die Daten des Jahres 2010 sind nicht direkt mit den Vorjahresdaten vergleichbar, da sich aufgrund des Inkrafttretens des EU-Visakodex die statistische Erfassung bei einzelnen Kategorien von C-Visa geändert hat. Gleichwohl zeigt sich im Verlauf der Jahre 2006 bis 2009 tendenziell ein Rückgang bei für Geschäftsreisen erteilten Visa. Auch bei für touristische Reisen (und sonstige Zwecke, z.B. Transit) erteilten Visa gab es Rückgänge, insbesondere im Jahr 2009. Ähnlich wie im Fallbeispiel Russische Föderation hat die sich verschlechternde wirtschaftliche Lage im Zuge der weltweiten Finanzkrise seit 2008/2009 in viele

¹⁶⁶ BT-Drs. 17/6225 vom 15. Juni 2011, S. 6.

Staaten einen negativen Einfluss auf grenzüberschreitende Mobilität, vor allem im Hinblick auf Geschäftsreisen und den Tourismus, gezeitigt. Für Besuche von Freunden und Familienmitgliedern ausgestellte Visa sind dagegen nicht zurückgegangen. Leichte Anstiege gab es auch bei C-Visa für kulturelle Zwecke und aus medizinischen Gründen.

Tabelle 4: Aufenthalts- bzw. Reisezwecke bei erteilten C-Visa, 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Geschäftsreise	1.004.196	993.416	917.803	711.086	755.849
Besuch von Familie/Freunden	338.513	365.108	408.354	409.538	406.697
Tourismus und sonstige Zwecke	342.602	313.850	324.622	257.792	318.498
Kulturelle Zwecke	54.988	58.767	60.588	62.496	67.331
Medizinische Gründe	17.326	22.009	23.986	32.122	30.443
Sport	12.859	11.886	12.371	11.438	12.669
Offizielle Besuche	4.198	4.105	3.081	2.725	12.271
Summe	1.774.682	1.769.141	1.750.805	1.487.197	1.603.758

Quelle: Auswärtiges Amt

D-Visa nach Aufenthaltszwecken

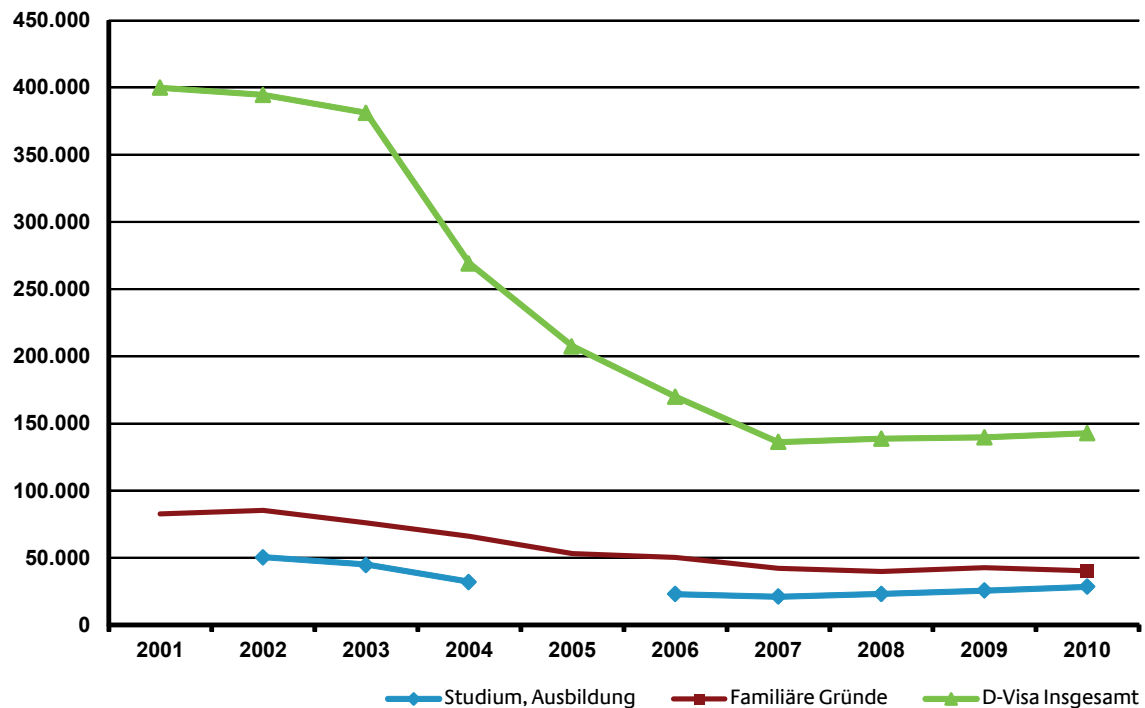
Bei D-Visa stehen anders als bei den C-Visa langfristige Aufenthaltszwecke im Vordergrund. Die entsprechenden Daten sind indes nur teilweise differenzierbar. Einzelstatistiken stehen für zu Studien- und Ausbildungszwecken und für im Rahmen des Ehegatten- bzw. Familiennachzugs erteilte D-Visa zur Verfügung. Alle anderen Einzelkategorien, etwa aus humanitären Gründen oder zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilte D-Visa, können nur im Rahmen einer Sammelkategorie betrachtet werden (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Insgesamt erteilte D-Visa, nach Aufenthaltszwecken, 2001-2010

	D-Visa Insgesamt	Studium, Ausbildung	Familiäre Gründe	Andere Gründe z.B. Erwerbstätigkeit, humanitäre Gründe, besondere Aufenthaltsrechte)
2001	399.975	:	82.838	317.137
2002	394.543	50.585	85.305	258.653
2003	381.193	44.974	76.077	260.142
2004	269.188	32.324	65.935	170.929
2005	207.527	:	53.213	154.314
2006	169.884	22.988	50.300	96.596
2007	136.138	21.115	42.219	110.794
2008	138.638	23.105	39.717	75.816
2009	139.640	25.630	42.756	71.254
2010	142.749	28.440	40.210	74.099

Quelle: Auswärtiges Amt

Abbildung 5: Insgesamt erteilte D-Visa, nach Aufenthaltszwecken, 2001-2010



Quelle: Auswärtiges Amt (eigene Darstellung)

Zwischen 2002 und 2010 sind bei D-Visa Rückgänge um 43,8% bei Visa zu Studien- und Ausbildungszwecken bzw. um 52,8% bei Visa zum Ehegatten- und Familiennachzug erkennbar. Insgesamt betrug der Rückgang bei den erteilten D-Visa 63,8%. Der rückläufige Trend bei Visaerteilungen zu Studienzwecken und aus familiären Gründen war damit weniger stark als bei der Erteilung von Visa für längerfristige Aufenthalte insgesamt betrachtet.¹⁶⁷ Insgesamt kann der festgestellte Rückgang u.a. auf die Erweiterung der EU 2004 zurückgeführt werden. Nicht ohne Einfluss blieb sicherlich auch der deutliche Rückgang beim Zuzug von Spätaussiedlern aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion im gleichen Zeitraum (vgl. Abschnitt 4.1.2).

¹⁶⁷ Da für die Jahre 2001 und 2005 keine Daten zur Visaerteilung zu Studienzwecken vorliegen, können nicht – wie oben – die Jahre 2001 und 2010 verglichen werden, sondern nur die Jahre 2002 und 2010.

Tabelle 6: Erteilte C-Visa nach den 10 wichtigsten Herkunftsländern (Länder der Auslandsvertretungen), 2001-2010*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Russische Föderation	325.137	310.167	309.711	323.576	338.023	384.628	309.410	330.437
China	142.485	213.015	166.194	204.967	174.103	158.234	139.945	185.991
Türkei	147.876	175.128	152.467	127.771	147.357	139.253	109.879	124.130
Ukraine	116.417	99.603	97.058	108.767	111.521	111.994	95.074	96.982
Indien	62.757	49.960	81.584	91.909	100.698	95.859	75.802	94.648
Vereinigte Arabische Emirate	28.926	30.416	35.779	41.399	39.759	48.204	53.208	68.757
Belarus	98.266	86.301	76.688	76.282	82.423	84.119	69.497	68.145
Taiwan	52.258	58.286	60.087	67.150	56.928	51.251	37.142	44.007
Iran	39.558	45.950	36.998	36.911	38.027	41.891	41.493	40.292
Thailand	34.693	35.646	31.784	31.169	30.292	27.959	22.617	30.430

Quelle: Auswärtiges Amt / EU-Ratsarbeitsgruppe Visa

* Die Rangfolge der Herkunftsländer richtet sich nach der Anzahl der 2010 erteilten C-Visa.

Tabelle 6 zeigt, dass in den deutschen Auslandsvertretungen in der Russischen Föderation in allen Jahren des Zeitraums 2003 bis 2010 die meisten Visa ausgestellt wurden. An zweiter Stelle der „Herkunftsländer“ stand ab 2004 China; an dritter Stelle ab 2005 die Türkei. 2003 und 2004 stand an zweiter bzw. dritter Stelle Polen, das von 2005 an wegen des EU-Beitritts nicht mehr unter den zehn aufkommensstärksten Staaten war.

Der quantitative Abstand zwischen der Russischen Föderation und dem jeweils zweitwichtigsten Herkunftsstaat war in allen Jahren des Betrachtungszeitraums sehr deutlich. Die Zahl der erteilten C-Visa lag stets über der Marke von 300.000. Im Jahr 2008 erteilten die deutschen Auslandsvertretungen in Russland (Kaliningrad, Moskau, Nowosibirsk, Sankt Petersburg und Jekaterinburg) sogar über 384.000 C-Visa. Im Jahr 2010 war der Gesamtumfang der in Russland erteilten C-Visa etwa so hoch wie der des Jahres 2003 (siehe auch die Fallstudie in Kapitel 4.1).

Insgesamt waren sechs Staaten in allen Jahren des Zeitraums 2003 bis 2010 unter den zehn aufkommensstärksten Herkunftsländern bei C-Visa: Neben der Russischen Föderation waren dies China, die Türkei, die Ukraine, Indien und Weißrussland (Belarus).

Die Vereinigten Arabischen Emirate gehören erst seit 2007 zu den aufkommensstärksten Drittländern. Die Zahl der dort von den Auslandsvertretungen in Dubai und Abu Dhabi ausgestellten C-Visa weist jedoch eine stark steigende Tendenz auf. Im Jahr 2010 (68.757 erteilte C-Visa) war das Visaaufkommen dort rund 72,9% höher als noch im Jahr 2007 (39.759). Zunahmen gab es im Vergleich der Jahre 2007 und 2010 auch beim Visaauf-

kommen in den Auslandsvertretungen in China.¹⁶⁸ Die anderen in der Tabelle genannten Hauptherkunftsländer weisen Rückgänge auf, darunter auch die Türkei.

Tabelle 7: Erteilte D-Visa nach den 10 wichtigsten Herkunftsländern (Länder der Auslandsvertretungen), 2003-2010*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Türkei	28.593	25.079	23.154	18.869	15.991	15.927	14.723	14.285
China	11.711	9.897	9.182	11.926	9.651	12.400	13.046	14 053
Russische Föderation	53.282	47.493	32.233	16.838	14.571	12.506	11.381	11.575
Indien	5.866	6.032	7.213	7.460	8.059	9.260	8.939	10.093
Philippinen	4.430	4.470	6.423	6.298	7.048	7.420	8.246	7.752
Kroatien	7.272	5.007	5.440	5.233	5.651	5.761	6.062	6.526
Ukraine	19.755	15.241	10.476	6.664	6.850	5.732	5.675	5.794
Bosnien und Herzegowina	3.978	3.910	3.402	3.151	3.026	3.066	2.959	3.963
Syrien	1.382	1.171	1.232	978	1.012	1.464	3.753	3.775
Kosovo	-	-	-	-	-	3.540	3.773	3.585

Quelle: Auswärtiges Amt / EU-Ratsarbeitsgruppe Visa

* Die Rangfolge der Herkunftsländer richtet sich nach der Anzahl der 2010 erteilten D-Visa.

Von denjenigen Staaten, die 2010 zu den Hauptherkunftsländern bei der Erteilung von D-Visa gehörten, waren nur vier über den gesamten Zeitraum, für den verlässliche Daten vorliegen, d.h. 2003 bis 2010, unter den Top-10-Ländern vertreten: Die Türkei, China, die Russische Föderation sowie die Ukraine (siehe Tabelle 7). Indien ist seit 2004 eines der zehn Hauptherkunftsländer; seine Bedeutung ist stetig gestiegen, von 6.032 erteilten D-Visa im Jahr 2004 bis auf 10.093 D-Visa im Jahr 2010. Zugenommen hat auch die Erteilung von D-Visa durch die Auslandsvertretungen in China. In der Türkei und vor allem in der Russischen Föderation und in der Ukraine ergaben sich im gleichen Zeitraum deutliche Rückgänge, was u.a. mit den Rückgängen bei der Zahl der Zuzüge von Spätaussiedlern und der jüdischen Zuwanderung in Zusammenhang stehen dürfte (vgl. dazu Abschnitt 4.1.2).

Ablehnung von Visumanträgen

Der überwiegende Anteil der an deutschen Auslandsvertretungen gestellten Visumanträge wird positiv beschieden. Aus Tabelle 3 geht hervor, dass der Anteil der Visumanträge, die nicht erfolgreich waren, in den Jahren 2001 bis 2010 relativ stabil war. Im Jahr 2001 betrug die Negativquote bei allen Auslandsvertretungen zusammengefasst und in Bezug auf alle Visatypen 14,9%. Im Jahr 2010 lag sie bei 14,2%. Lediglich 2005 und 2006 lagen die Anteile negativer Entscheidungen deutlich höher, bei 18,6% bzw. 17,8%.

¹⁶⁸ Deutschland verfügt in China über fünf Auslandsvertretungen: Peking, Shanghai, Kanton, Chengdu und Hongkong.

Hinsichtlich der abgelehnten Visumanträge muss jedoch zwischen erfolglosen Anträgen (Negativstatistik) und tatsächlich aufgrund einer Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen versagten Visa (Ablehnungsstatistik) unterschieden werden. Die Negativstatistik schließt neben Visumanträgen, die nach Prüfung schriftlich abgelehnt wurden, auch solche ein, die bereits bei Beantragung (z.B. aufgrund formaler Fehler oder nicht beigebrachter Unterlagen) abgelehnt bzw. zurückgewiesen wurden. Die Negativquote ist daher deutlich höher als die reine Ablehnungsquote.

Tabelle 8: Erteilte und abgelehnte Visa sowie Ablehnungsquoten (alle Visakategorien)

Jahr	erteilt	abgelehnt	Ablehnungsquote in %
2000	2.607.012	167.038	6,0
2007	1.951.469	209.783	9,7
2008	1.917.272	193.171	9,2
2009	1.649.302	177.207	9,7
2010	1.755.104	155.280	8,1

Quelle: AA (BT-Drs. 17/6225)

Tabelle 8 zeigt, dass die reine Ablehnungsquote zwischen 2007 und 2009 recht stabil zwischen 9% und 10% lag. Im Referenzjahr 2000 lag der Anteil der Ablehnungen dagegen bei nur 6%. Zuletzt war für das Jahr 2010 jedoch wieder ein Absinken der Ablehnungsquote um mehr als einen Prozentpunkt zu beobachten. Die Erteilungs- und Ablehnungsraten unterscheiden sich je nach Art des beantragten Visums. So war bezogen auf die einzelnen Visakategorien die Ablehnungsquote im Jahr 2010 bei den D-Visa (15,4%) deutlich höher als bei den C-Visa (7,4%) und den A-Visa (10,0%).

Ferner variieren die Erteilungs- und Ablehnungsquoten sehr stark nach dem Herkunftsland der Antragsteller bzw. nach den Auslandsvertretungen, in denen Visa beantragt und bearbeitet werden. Die höchsten Ablehnungsraten sind in den Auslandsvertretungen in einigen afrikanischen Ländern zu verzeichnen. Im Jahr 2010 wurde beispielsweise in der deutschen Auslandsvertretung in Conakry (Guinea) jeder zweite Visumantrag (765 von 1.537) abgelehnt. Auch in den Botschaften und Konsulaten anderer afrikanischer Staaten wie Kongo, Senegal, Nigeria, Elfenbeinküste, Angola, Mali und Kamerun wurden jeweils mehr als ein Drittel aller Visumanträge abgelehnt. Quantitativ besonders bedeutsam ist dabei das Visumantragsaufkommen in Nigeria. Auf dem afrikanischen Kontinent werden nur in den Auslandsvertretungen in Südafrika und Ägypten mehr Visumanträge geprüft. In der Botschaft in der nigerianische Hauptstadt Abuja sowie im deutschen Generalkonsulat in Lagos wurden insgesamt 19.631 Visumanträge geprüft, davon 1.123 in Abuja und 18.508 in Lagos. Mit 7.095 abgelehnten Visa betrug die Quote in Nigeria insgesamt rund 36 Prozent. Unter den zehn Staaten, in denen deutsche Auslandsvertretungen den höchsten Anteil an Ablehnungen verzeichneten, befindet sich mit Afghanistan nur ein nicht-afrikanischer Staat (vgl. Tabelle 9). Auffällig ist daneben, dass – entgegen dem oben bereits beschriebenen allgemeinen Trend – in einigen Staaten die Ablehnungsquote bei den Schengen-Visa deutlich höher ist als bei den nationalen Visa. Dies betrifft etwa den Senegal (44,4 % bei

C-Visa; 28,7 % bei D-Visa) und Nigeria (37,8 %; 26,4 %), aber auch Angola (37,3 %; 19,4 %) und Afghanistan (37,6 %; 22,5 %).

Tabelle 9: Erteilte und abgelehnte Visa (10 Länder mit dem höchstem Anteil an Ablehnungen), 2010*

Land	Erteilte Visa insgesamt	Ablehnungen insgesamt	Ablehnungen in %	C-Visa erteilt	C-Visa abgelehnt	Ablehnungen C-Visa	D-Visa erteilt	D-Visa abgelehnt	Ablehnungen D-Visa
Guinea	772	765	49,8	687	671	49,4	81	85	51,2
Kongo	1.064	824	43,6	982	745	43,1	80	78	49,4
Senegal	2.026	1.518	42,8	1.773	1.415	44,4	253	102	28,7
Nigeria	12.536	7.095	36,1	11.050	6.711	37,8	668	239	26,4
Cote D'Ivoire	913	527	36,6	803	465	36,7	110	60	35,3
Angola	2.315	1.313	36,2	2.185	1.300	37,3	29	7	19,4
Mali	646	364	36,0	581	345	37,3	65	18	21,7
Afghanistan	2.771	1.491	35,0	2.188	1.319	37,6	559	162	22,5
Kamerun	3.591	1.917	34,8	2.529	1.054	29,4	1.060	863	44,9
Sudan	1.825	870	32,3	1.535	741	32,6	154	64	29,4

Quelle: AA (BT-Drs. 17/6225)

* nur Drittstaaten, die nicht Mitglied der EU und des EWR sind bzw. deren Staatsangehörige nicht durch Visumbefreiung gem. § 41 AufenthV begünstigt sind; in der Gesamtzahl sind jeweils auch Erteilungen bzw. Ablehnungen von A- und B-Visa berücksichtigt.

Demgegenüber finden sich in anderen Staaten nur sehr geringe Ablehnungsquoten (Tabelle 10). So gab es im Jahr 2010 beim Deutschen Institut in Taipeh unter 45.200 geprüften Visumanträgen nur 155 Ablehnungen (0,3 %). Die deutsche Botschaft in Doha/Katar verzeichnete eine ähnlich niedrige Versagungsquote (18.304 geprüfte Anträge; 155 Ablehnungen; 0,5 %). Unter den Top-10 Ländern, in denen die Vertretungen die niedrigsten Ablehnungsquoten aufweisen, befindet sich mit der Russischen Föderation auch der wichtigste Staat, was die Gesamtzahl der beantragten und erteilten Visa angeht (vgl. Abschnitt 4.1): von 373.895 bearbeiteten Visumanträgen in Moskau, St. Petersburg, Nowosibirsk, Jekaterinburg und Kaliningrad wurden nur 12.149 (3,3 %) abgelehnt. Allerdings ist die niedrige Gesamtquote bei den dargestellten Ländern vor allem auf den geringen Anteil an Ablehnungen bei den C-Visa zurückzuführen. Bei den nationalen Visa lag die Ablehnungsquote in den meisten Ländern wesentlich höher, so in der Russischen Föderation bei 13,5 % oder in Südafrika bei 11,0 %.

Tabelle 10: Erteilte und abgelehnte Visa (10 Länder mit dem niedrigsten Anteil an Ablehnungen), 2010*

Land	Erteilte Visa insgesamt	Ableh- nungen insgesamt	Ableh- nungen in %	C-Visa erteilt	C-Visa abgelehnt	Ableh- nungen C-Visa	D-Visa erteilt	D-Visa abgelehnt	Ableh- nungen D-Visa
Taiwan	45.045	155	0,3	44.007	80	0,2	1.031	75	6,8
Katar	18.207	97	0,5	18.070	95	0,5	41	0	0,0
Weißrussland	69.386	792	1,1	68.145	663	1,0	1.196	118	9,0
Oman	4.729	86	1,8	4.588	76	1,6	128	9	6,6
Südafrika	30.873	577	1,8	30.209	499	1,6	633	78	11,0
Kuwait	20.522	435	2,1	20.328	424	2,0	108	10	8,5
Namibia	4.840	118	2,4	4.698	98	2,0	116	14	10,8
Singapur	3.931	106	2,6	3.194	69	2,1	724	37	4,9
Bahrain	6.900	189	2,7	6.838	186	2,7	39	3	7,1
Russische Föderation	361.746	12.149	3,3	350.002	10.337	2,9	11.575	1.802	13,5

Quelle: AA (BT-Drs. 17/6225)

* nur Drittstaaten, die nicht Mitglied der EU und des EWR sind bzw. deren Staatsangehörige nicht durch Visumbefreiung gem. § 41 AufenthV begünstigt sind; in der Gesamtzahl sind jeweils auch Erteilungen bzw. Ablehnungen von A- und B-Visa berücksichtigt.

Die Visa-Ablehnungsraten der Auslandsvertretungen in weiteren quantitativ bedeutsamen Herkunftsstaaten sind ebenfalls unterschiedlich. In den Generalkonsulaten in Istanbul und Izmir sowie in der Botschaft Ankara wurden im Jahr 2010 insgesamt 161.642 Visumanträge geprüft. Davon wurde in 138.518 Fällen ein Visum erteilt, 23.124-mal wurde das Visum verweigert. Daraus ergibt sich für die Türkei als quantitativ wichtigstes Land im Hinblick auf D-Visa eine überdurchschnittliche Ablehnungsquote von 14,3 Prozent. In China lag die Ablehnungsquote bei 5,4 Prozent, in der Ukraine bei 6,6 Prozent und in Indien bei 5,5 Prozent.

Statistiken zu den Ablehnungen bei Beantragung eines kurzfristigen Ausnahmevisums an Grenzübergangsstellen werden erst seit Inkrafttreten des Visakodexes am 5. April 2011 geführt. Seit dem sind bis zum Zeitpunkt der Beantwortung einer entsprechenden Bundestagsanfrage im Sommer 2011 nach Angaben der Bundesregierung 18.361 Anträge gestellt und 123 davon abgelehnt worden.¹⁶⁹

6.2 Zuwanderungsdaten

Zuzüge nach Herkunftsländern

Wie Tabelle 11 verdeutlicht, hat sich die Zahl der Zuzüge ausländischer Staatsangehöriger nach Deutschland im Beobachtungszeitraum 2001 bis 2010 zunächst abgeschwächt, stieg dann jedoch ab 2009 wieder an und lag 2010 nur knapp unter dem Niveau von 2001. Zahlen des Statistischen Bundesamts zufolge wanderten 683.529 ausländische

¹⁶⁹ BT-Drs. 17/6225 vom 15. Juni 2011, S. 6.

Staatsangehörige im Jahr 2010 nach Deutschland zu. 2001 betrug die Zahl der Zugezogenen 685.259.

Das wichtigste Herkunftsland der Zugezogenen war im gesamten Beobachtungszeitraum die Türkei, wobei sich das Zuwanderungsgeschehen von dort im Jahr 2010 verglichen mit dem Jahr 2001 mehr als halbiert hat. Die USA nehmen seit 2007 den zweiten Rang ein. An dritter Stelle lag 2010 Serbien. Die Zahl der aus Serbien zugezogenen Personen nahm 2010 im Vergleich zum Vorjahr um über 125% zu. Dies dürfte u.a. auf den Wegfall der Visumpflicht im Dezember 2009 zurückzuführen sein (vgl. auch Abschnitt 4.2.5). Ein ähnliches Muster zeigt sich beim Herkunftsland der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Die Zuzüge von dort haben sich 2010 gegenüber dem Vorjahr mehr als verdreifacht. Bei beiden Herkunftsländern dürfte indes die deutliche Steigerung in der Zuzugsstatistik mit dem erhöhten Asylantragsaufkommen einhergehen, da Antragsteller als Zuzüge verzeichnet werden, auch wenn ihr Aufenthalt möglicherweise nur kurz ist (vgl. dazu Abschnitt 1.2). Bei Serbien und der Republik Mazedonien gibt es zudem einen erheblichen Anteil an Mehrfacheinreisen. Häufig wird nach Abschluss des Erstverfahrens und Rückkehr ein Asylfolgeantrag nach erneuter Einreise gestellt. Das Herkunftsland China verzeichnete im Beobachtungszeitraum leichte Rückgänge, wobei seit 2007 wieder eine leicht positive Entwicklung verzeichnet wurde.

Hinsichtlich der weiteren Top-10-Länder fällt auf, dass die Russische Föderation als Herkunftsland an Bedeutung verloren hat, auch wenn es 2009 und 2010 wieder zu leichten Anstiegen der Zuwanderung kam. Dennoch lagen die Zuzüge im Jahr 2010 um mehr als die Hälfte unter dem Niveau der Jahre 2001, 2002 und 2003. An Bedeutung gewonnen haben demgegenüber Indien und Afghanistan. Der Umfang der Zuwanderung aus dem Irak schwankte im Beobachtungszeitraum stark. Vor dem Hintergrund der politischen und menschenrechtlichen Lage dort nahm die zuvor rückläufige Zuwanderung aus dem Irak von 2005 an zu. Ähnliches trifft auf Afghanistan zu, wobei ein starkes Anwachsen der Zuwanderung in unmittelbarem Zusammenhang mit einer deutlichen Steigerung bei den Asylanträgen in diesem Fall erst 2008 einsetzte.

Tabelle 11: Zuzüge ausländischer Staatsangehöriger nach Herkunftsländern (Top-10), 2001-2010*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Türkei	54.587	57.187	48.207	40.689	34.749	29.589	26.694	26.173	26.638	26.951
Vereinigte Staaten	17.435	16.688	15.547	16.049	16.002	16.341	17.495	18.621	18.716	19.295
Serbien**	28.349	25.501	21.442	20.366	16.706	10.794	10.201	8.640	7.834	17.670
China	19.951	18.297	15.801	12.941	11.844	12.941	13.573	14.185	14.966	15.849
Russland	36.554	35.816	31.009	27.663	22.392	16.425	14.960	14.316	14.880	15.320
Indien	8.790	8.999	8.804	8.652	7.865	8.911	9.367	10.767	11.122	12.218
Kroatien	13.861	12.738	11.230	10.118	8.956	8.310	8.418	8.418	8.832	9.939
Irak	18.111	12.466	5.916	2.953	3.025	3.390	4.962	8.505	11.987	8.840
Mazedonien	5.421	3.913	3.620	3.227	2.578	2.463	2.307	2.260	2.311	7.498
Afghanistan	5.995	3.545	2.165	1.901	1.320	1.283	1.201	1.712	4.459	7.176
Gesamt (Alle HKL)	685.259	658.341	601.759	602.182	579.301	558.467	574.752	573.815	606.314	683.529

Quelle: Statistisches Bundesamt

- * Die Rangfolge der wichtigsten Herkunftsländer bezieht sich auf Nicht-EU-Staaten im Jahr 2010. Die Zahlen beinhalten lediglich Zuzüge von Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit hatten („Ausländer“).
- ** Bis einschließlich 2006: Serbien und Montenegro, 2007 und 2008 Serbien (einschließlich Kosovo), 2009 und 2010: Serbien (ohne Kosovo)

Die Darstellung in Tabelle 12 ermöglicht eine Einschätzung über den Anteil der Einreisen zum Zweck der Asylantragstellung am gesamten Zuzugsgeschehen. Die Anzahl der im Jahr 2010 gestellten Erstanträge der zehn wichtigsten Staatsangehörigkeitsgruppen wird hier jeweils den im gleichen Jahr in der Wanderungsstatistik registrierten Zuzügen aus diesen Staaten gegenübergestellt.¹⁷⁰ Deutlich wird, dass bei Herkunftsländern wie Afghanistan, Irak und Somalia der überwiegende Anteil der registrierten Zuzüge in der Wanderungsstatistik auf Asylantragsteller zurückzuführen sein dürfte. Je nach Herkunftsland sind die Anerkennungs- bzw. Schutzquoten jedoch sehr unterschiedlich. Bei einigen Staatsangehörigkeiten liegen die Chancen auf Verbleib in Deutschland im Sinne einer temporären Zuwanderung als Flüchtling oder subsidiär Geschützter im einstelligen Prozentbereich (vgl. BAMF 2011: 52).

¹⁷⁰ Wenngleich nicht alle Asylersantragsteller eines bestimmten Jahres automatisch auch in die Wanderungsstatistik des gleichen Jahres einfließen, so werden doch in der Regel alle Asylbewerber in der Zuzugsstatistik berücksichtigt (vgl. auch Abschnitt 1.2).

Tabelle 12: Asylersanträge nach den zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten sowie Verhältnis zu Zuzügen 2010

	Asylersanträge	Zuzüge nach HKL	Prozentualer Anteil der Asylersanträge an Zuzügen nach HKL
Afghanistan	5.905	7.373	80,1
Irak	5.555	9.152	60,7
Serbien	4.978	17.670	28,2
Iran	2.475	5.791	42,7
EJR Mazedonien	2.466	7.561	32,6
Somalia	2.235	2.418	92,4
Kosovo	1.614	6.822	23,7
Syrien	1.490	3.647	40,9
Türkei	1.340	30.171	4,4
Russische Föderation	1.199	18.671	6,4
Gesamt	29.257	109.276	26,8

Quelle: BAMF / Statistisches Bundesamt

Zurückweisungen an den Grenzen

Um die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Vorbeugung und Verhinderung unerlaubter Einreisen im Rahmen des Visumverfahrens oder der Grenzkontrolle zu evaluieren, ist eine Betrachtung des vorliegenden Datenmaterials hinsichtlich der Zurückweisungen ausländischer Staatsangehörigen an den Außengrenzen der Bundesrepublik Deutschland sinnvoll.

Wie Tabelle 13 zeigt, hat die Zahl der jährlich erfolgten Zurückweisungen bzw. Einreiseverweigerungen an den Außengrenzen stark abgenommen. Während 2001 noch weit über 50.000 Zurückweisungen erfolgten, waren es 2010 nur noch 3.550.

Ursache des Rückgangs dürften verschiedene Faktoren sein. Ein wesentlicher Faktor ist der Rückgang der Zuwanderung nach Deutschland insgesamt. Seit dem Jahr 1993 hat sich der Umfang der Zuwanderung nach Deutschland beträchtlich abgeschwächt (vgl. BMI/BAMF 2011: 17-19). Ein weiterer Einflussfaktor ist die Erweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007. Staatsbürger der östlichen Nachbarländer Deutschlands sind seit 2004 grundsätzlich freizügigkeitsberechtigt und können daher im Normalfall nicht mehr zurückgewiesen werden. Im Zuge der EU-Erweiterung erfolgte zudem eine bessere Sicherung der EU-Außengrenzen. Ferner ist davon auszugehen, dass die bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen zum Einsatz kommenden Methoden verbessert wurden, so dass illegale Einreisen erschwert wurden. Nachdem am 21. Dezember 2007 die stationären Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik sowie weiteren EU-Staaten entfallen waren, wurde zu Beginn des Jahres 2008 zwar zunächst ein Ansteigen der illegalen Einreisen nach Deutschland verzeichnet. Im weiteren Verlauf entwickelten sich die Zahlen

dann jedoch wieder rückläufig. Heute hat Deutschland keine EU-Landaußengrenze mehr. Zurückweisungen sind daher nur noch an den internationalen Flughäfen, an Seehäfen und in Zügen möglich und haben damit quantitativ stark an Bedeutung verloren.

Tabelle 13: Zurückweisungen (Einreiseverweigerungen) an den Außengrenzen, 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zurückgewiesene Personen	51.054	47.286	43.957	30.785	15.043	20.329	11.840	7.215	2.980	3.550

Quellen: 2000-2007: Bundespolizei / CIREFI; 2008-2010: Eurostat (gerundete Werte)

Die von der Bundespolizei zusammengestellten und bei Eurostat abrufbaren Daten zu Zurückweisungen können u.a. nach Staatsangehörigkeiten und Art der Grenze, an der Zurückweisungen erfolgten (Landgrenze, Seegrenze, Flughäfen), aufgeschlüsselt werden. Hinsichtlich der Staatsangehörigkeiten ist festzuhalten, dass die größte Gruppe der Jahre 2009 und 2010 mit 420 bzw. 445 Personen die der türkischen Staatsangehörigen war. Die zweit- und drittgrößten Gruppen bildeten 2009 und 2010 russische und chinesische Staatsangehörige (vgl. Tabelle 14). In Bezug auf serbische Staatsangehörige ist für den Zeitraum 2008 (1.450 Zurückweisungen) bis 2010 (245 Zurückweisungen) ein starker Rückgang erkennbar. Eine eher ansteigende Tendenz zeigt sich hinsichtlich der zehn wichtigsten Staatsangehörigkeitsgruppen lediglich bei den Philippinen.

Insgesamt fällt auf, dass die drei wichtigsten Staatsangehörigkeitsgruppen des Jahres 2010 (Türkei, China, Russische Föderation) mit den wichtigsten Staaten hinsichtlich der Visumvergabe durch deutsche Auslandsvertretungen korrespondieren, wobei die geringe Größenordnung der erfolgten Zurückweisungen der einzelnen Staatsangehörigkeiten im Verhältnis zu den erteilten Visa (insbesondere C-Visa) eine Schlussfolgerung auf klare Zusammenhänge nicht erlaubt. Die Türkei, China und die Russische Föderation gehören indes nicht zu den Ländern, in denen besonders hohe Versagungsquoten bei den Visumanträgen zu verzeichnen sind (vgl. dazu Abschnitt 6.1). Jedoch weist die Türkei bei den nationalen Visa (D-Visa) mit 20,1% eine deutlich höhere Ablehnungsquote auf als die Russische Föderation (13,5%) und China (8,4%), und liegt damit auch über der gesamten Ablehnungsquote aller deutschen Auslandsvertretungen bei D-Visa (15,4%).

Auffällig ist die vergleichsweise prominente Position nigerianischer Staatsbürger bei den Zurückweisungen (Rang 6), da Nigeria hinsichtlich der Visumvergabe durch Deutschland quantitativ von untergeordneter Bedeutung ist. Im Jahr 2010 belegte Nigeria den 21. Platz hinsichtlich der von deutschen Auslandsvertretungen bearbeiteten Visumanträge. In der Liste der erteilten Visa belegte Nigeria Rang 27. Die deutsche Auslandsvertretung in Lagos (Nigeria) hatte im Jahr 2010 mit rund 38,9% abgelehnten Anträgen auf C-Visa die im Vergleich aller Auslandsvertretungen vierthöchste Ablehnungsquote nach den Vertretungen in Conakry, Kinshasa und Dakar.¹⁷¹

¹⁷¹ Vgl. BT-Drs. 17/6225 vom 15. Juni 2011, S. 25-30; vgl. auch Abschnitt 6.1, „Ablehnung von Visumanträgen“.

Tabelle 14: Zurückweisungen an den Außengrenzen nach Staatsangehörigkeiten (Top-10, 2008 bis 2010)*

	2008	2009	2010
Türkei	980	420	445
China	405	260	335
Russland	295	265	275
Serbien	1.450	100	245
Ukraine	110	75	165
Nigeria	235	215	140
Mazedonien	530	35	120
Philippinen	60	35	110
Indien	125	90	100
Brasilien	165	110	95
Andere Staatsangehörigkeiten	2.860	1.375	1.520
Zurückweisungen (alle Staatsangehörigkeiten)	7.215	2.980	3.550

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

* Die Rangfolge der Staatsangehörigkeiten richtet sich nach dem Jahr 2010.

Im Hinblick auf das für diese Studie zentrale Thema der Visumvergabe sind bei Eurostat auch Daten zu den Gründen, auf Basis derer die Zurückweisungen erfolgten, verfügbar. Im Jahr 2010 wurden 1.450 Personen deshalb an der Grenze zurückgewiesen, weil sie nicht im Besitz eines gültigen Visums oder eines gültigen Aufenthaltstitels waren. Im Jahr 2009 waren es 1.425 Personen und 2008 waren es 4.700 Personen. 90 Personen wurde im Jahr 2010 die Einreise verweigert, weil sie im Besitz eines falschen, gefälschten oder verfälschten Visums oder Aufenthaltstitels waren (2009: 60, 2008: 240). Rund 60 Personen wurden zurückgewiesen, weil sie die maximale Gültigkeit ihres Schengen-Visums bereits ausgeschöpft, sich also innerhalb eines Sechsmonatszeitraums bereits drei Monate oder länger in den Mitgliedstaaten aufgehalten hatten (2009: 20, 2008: 0). Es kommt somit vergleichsweise selten vor, dass die Überschreitung der maximalen Aufenthaltsdauer Ursache der Einreiseverweigerung ist. Häufiger ist das Fehlen eines gültigen Aufenthaltstitels (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Gesamtzahl der zurückgewiesenen Personen nach Gründen für die Zurückweisung, 2001-2010

	2008	2009	2010
Ohne gültiges Visum oder Aufenthaltstitel	4.700	1.425	1.450
Falsches Visum oder falscher Aufenthaltstitel	240	60	90
Überschreitung der Aufenthaltsdauer	0	20	60

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

Feststellung unerlaubter Einreisen und unerlaubter Aufenthalte

Insgesamt weist das Datenmaterial zur Feststellung unerlaubt eingereister bzw. unerlaubt aufhältiger Migranten innerhalb Deutschland auf eine rückläufige Tendenz hin.

Daten der Bundespolizei zufolge wurden im Jahr 2009 insgesamt 19.416 unerlaubt eingereiste Ausländer an den deutschen Grenzen festgestellt. Zehn Jahre zuvor waren es noch fast doppelt so viele. Auch die Zahl der im Rahmen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) nachgewiesenen, im Inland festgestellten Tatverdächtigen mit unerlaubtem Aufenthalt, hat sich im Zehnjahreszeitraum 1999-2009 mehr als halbiert. 2009 lag sie bei 46.132 Personen (vgl. BMI/BAMF 2011: 185, 188).

Aus der Eurostat-Datenbank ergibt sich für die Jahre 2008 bis 2010 keine klare Tendenz. Die Zahl der Feststellungen bewegte sich zwischen 53.695 im Jahr 2008 und 50.250 im Jahr 2010 (vgl. Tabelle 16).

Tabelle 16: Feststellung unerlaubter Einreisen und unerlaubten Aufenthalts, 2008-2010

	2008	2009	2010
Anzahl Feststellungen	53.695	49.555	50.250

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

Tabelle 17: Feststellung unerlaubter Einreisen und unerlaubten Aufenthalts, nach Staatsangehörigkeiten, 2008-2010*

	2008	2009	2010
Gesamtzahl	53.695	49.555	50.250
Türkei	6.675	5.610	5.565
Afghanistan	880	2.665	3.700
Irak	4.715	4.530	3.060
Serbien	5.920	2.590	2.920
Vietnam	3.010	3.010	2.680
Russische Föderation	2.415	2.085	2.125
China	2.565	2.285	1.975
Kosovo	:	1.605	1.935
Indien	1.420	1.615	1.615
Iran	1.090	1.205	1.605
Andere Staatsangehörigkeiten	25.005	22.355	22.970
Feststellungen (Gesamtzahl)	53.695	49.555	50.250

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

* Die Rangfolge der Staatsangehörigkeiten richtet sich nach dem Jahr 2010.

Am häufigsten wurde unerlaubter Aufenthalt bzw. unerlaubte Einreise bei türkischen Staatsangehörigen (5.565) festgestellt (vgl. Tabelle 17). An zweiter und dritter Stelle folgten Staatsangehörige Afghanistans und des Irak.

6.3 Visaerteilung und Zuwanderung

In diesem Abschnitt soll aus einer globalen Perspektive sowie am Beispiel der Herkunftsländer China, Türkei, Ukraine und Indien geklärt werden, ob sich hinsichtlich der

möglichen Zusammenhänge zwischen Visumvergabe und Zuzügen nach Deutschland bestimmte Muster oder parallele Verläufe identifizieren lassen. Die Wahl der untersuchten Länder beruht auf der Tatsache, dass diese vier Staaten in allem Jahren im Zeitraum 2003 bis 2010 neben der Russischen Föderation, die bereits im Rahmen der ausführlichen Länderfallstudie untersucht wurde, zu den zehn Ländern mit dem höchsten Visaaufkommen – sowohl bei C- als auch bei D-Visa – gehörten. Die verwendeten Daten basieren hinsichtlich der Visa auf Statistiken des AA; die Zahl der Zuzüge wurde anhand der Zuzugsstatistik des Statistischen Bundesamtes nach Herkunftsländern (ohne deutsche Staatsangehörige) wiedergegeben.

Visaerteilung und Zuzüge global

Für Tabelle 18 und die dazu gehörige Grafik (Abbildung 6) wurden die grenzüberschreitenden Zuzüge ausländischer Staatsbürger nach Deutschland aus allen Herkunftsländern addiert, wobei Zuzüge von Staatsbürgern von EU-Mitgliedstaaten gesondert ausgewiesen wurden. Wie schon in Abschnitt 6.2 besprochen, zeigt sich ein Anstieg der Zuzüge seit 2008. Die Unterteilung der Daten in Unionsbürger und andere Personen mit ausländischen Staatsangehörigkeiten zeigt, dass der größere Anteil des im Jahr 2010 registrierten Zuwachses im Vergleich zum Vorjahr auf einen verstärkten Zuzug von Unionsbürgern zurückzuführen ist. Der Gesamtanstieg der Zuzüge gegenüber dem Vorjahr betrug im Jahr 2010 rund 12,7%. Dieser Wert beruht auf einem Anstieg um 15,9% bei Unionsbürgern und um 8,4% bei Ausländern aus Nicht-EU-Staaten (Drittstaatsangehörige). Der Anteil der Unionsbürger am Zuwanderungsgeschehen des Jahres 2010 insgesamt betrug rund 59,2%. Somit ist klar, dass nur rund 40,8% des Zuwanderungsgeschehens überhaupt potentiell von der Visumpolitik berührt werden kann. Würde man neben den EU-Mitgliedstaaten auch weitere Herkunftsländer, deren Staatsangehörige visumfrei auch für längerfristige Aufenthalte nach Deutschland reisen können, aus der Gesamtzahl der Zuzüge herausrechnen, etwa die USA oder Japan, so schrumpft der Anteil des Zuwanderungsgeschehens, der von Maßnahmen der Visumpolitik beeinflusst werden kann, weiter.¹⁷²

¹⁷² Rechnet man beispielsweise auch den Zuzug aus den nicht visumpflichtigen Staaten USA (19.295 Zuzüge von Ausländern im Jahr 2010), Kroatien (9.939), Japan (5.354), Kanada (2.982) Australien (2.459) und Israel (1.823) aus der Gesamtanzahl der Zuzüge von Ausländern im Jahr 2010 heraus, so beträgt der Anteil des Zuwanderungsgeschehens, der von Maßnahmen der Visumpolitik beeinflusst wird, nur 34,7% (Quelle: Statistisches Bundesamt, vorläufige Werte 2010).

Tabelle 18: Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (global), 2003 – 2010*

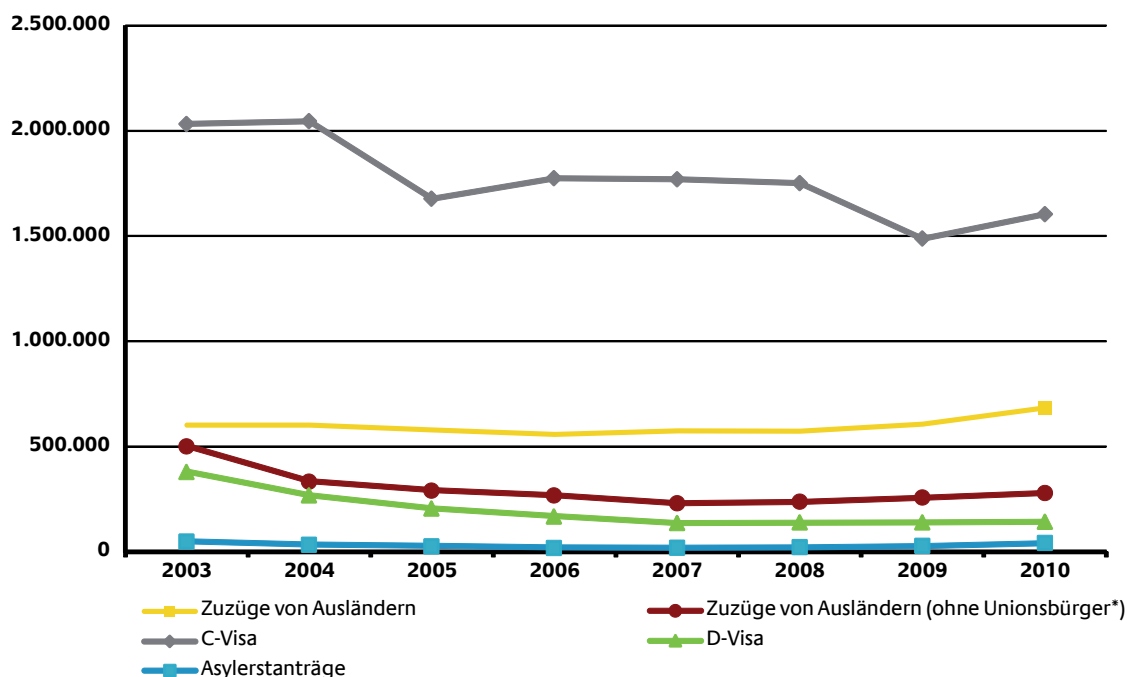
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zuzüge von Ausländern	601.759	602.182	579.301	558.467	574.752	573.815	606.314	683.529
davon Unionsbürger*	98.709	266.355	286.047	289.235	343.851	335.914	348.909	404.459
Zuzüge von Ausländern (ohne Unionsbürger*)	503.050	335.827	293.254	269.232	230.901	237.901	257.405	279.070
C-Visa	2.032.192	2.045.481	1.677.413	1.774.682	1.769.141	1.750.805	1.487.197	1.603.758
D-Visa	381.193	269.188	207.527	169.884	136.138	138.638	139.640	142.749
Asylersanträge	50.563	35.607	28.914	21.029	19.164	22.085	27.649	41.332

Quellen: AA, Statistisches Bundesamt, BAMF

* 2003: EU-15 ohne deutsche Staatsangehörige, 2004-2006: EU-25 ohne deutsche Staatsangehörige, 2007-2009: EU-27 ohne deutsche Staatsangehörige

Abbildung 6 verdeutlicht einen im Beobachtungszeitraum abnehmenden Umfang der Erteilung von C-Visa. Diese Entwicklung scheint nicht mit dem Zuzug nach Deutschland in Verbindung zu stehen; beispielsweise gab es im Jahr 2006 eine Abnahme der Zuzüge von Nicht-Unionsbürgern. Die Erteilung von C-Visa nahm aber gleichzeitig zu. Demgegenüber wird, wie auch bei den bereits behandelten Länderbeispielen, ein in der Natur der Sache liegender Zusammenhang zwischen D-Visa und Zuzügen erkennbar. In den letzten Jahren scheint die Konvergenz aber abgenommen zu haben: Bei der Erteilung von D-Visa gab es 2010 im Vergleich zu 2009 nur ein geringfügiges Plus von 3.109. Dies entspricht einem Anstieg um 2,2%. Die Zuzüge von Nicht-Unionsbürgern nahmen um 21.665 Personen zu (+8,4%).

Abbildung 6: Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (global), 2003-2010



Quellen: AA, Statistisches Bundesamt, BAMF (eigene Darstellung)

China

Im Falle Chinas zeigt die Visumstatistik im Beobachtungszeitraum starke Schwankungen (vgl. Tabelle 19). Bei C-Visa wurde der niedrigste Wert im Jahr 2009 gemessen (139.945 erteilte C-Visa), der höchste im Jahr 2004 (213.015). Insgesamt ist bei C-Visa längerfristig weder eine steigende, noch eine fallende Tendenz erkennbar. Bei den D-Visa ist eher ein leichter Trend nach oben zu beobachten: Das Jahr 2010 markiert den höchsten Wert im Beobachtungszeitraum; der niedrigste wurde 2005 registriert.

Die Zahl der Zuzüge war von 2003 bis 2010 stets etwas höher als die Zahl der von den deutschen Auslandsvertretungen in China erteilten D-Visa, zeigt aber einen weitgehend parallelen Verlauf: Im Jahr 2003 lag die Zahl der Zuzüge 34,9% über der Zahl der erteilten D-Visa, 2007 rund 40,6% darüber, 2008 rund 14,4%, 2009 rund 14,7% und 2010 rund 12,8%. Somit scheint sich im Verlauf eine zunehmende Konvergenz zwischen in China erteilten D-Visa und Zuzügen zu ergeben.

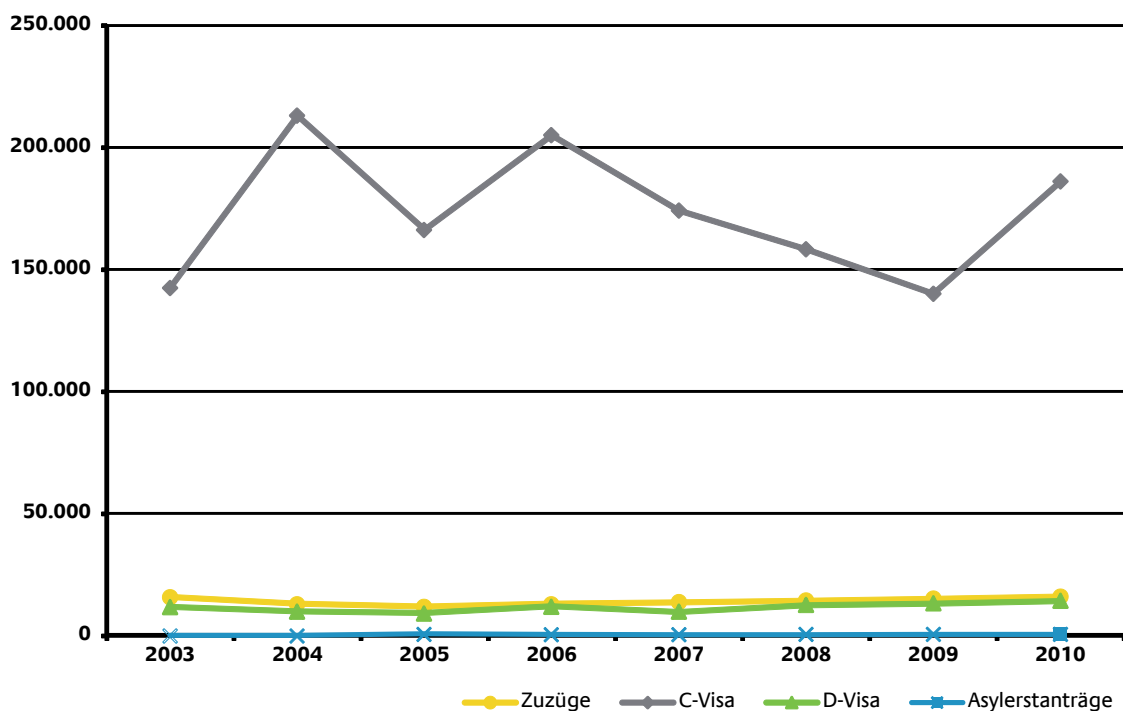
Insgesamt zeigt sich, dass die Erteilung von C-Visa von der Zahl der D-Visa und von den Zuzügen weitgehend abgekoppelt ist. Im Jahr 2004 koinzidierte ein starker Anstieg bei den C-Visa mit einem deutlichen Rückgang bei D-Visa und Zuzügen. Umgekehrt sank die Zahl der C-Visa in den Jahren 2008 und 2009 ab, während gleichzeitig mehr D-Visa erteilt wurden und die Zahl der Zuzüge stieg, wenn auch nicht in vergleichbaren Größenordnungen.

Tabelle 19: Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (China), 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zuzüge	15.801	12.941	11.844	12.941	13.573	14.185	14.966	15.849
C-Visa	142.485	213.015	166.194	204.967	174.103	158.234	139.945	185.991
D-Visa	11.711	9.897	9.182	11.926	9.651	12.400	13.046	14.053
Asylersanträge	2.387	1.186	633	440	253	299	371	367

Quellen: AA, Statistisches Bundesamt, BAMF

Abbildung 7: Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (China), 2003-2010



Quellen: AA, Statistisches Bundesamt, BAMF (eigene Darstellung)

Türkei

Im Vergleich zum Beispiel China zeigt die Betrachtung der Daten zum Herkunftsland Türkei, dass die Zahl der Zuzüge nach Deutschland weit weniger eng mit der Zahl der erteilten D-Visa korrespondiert (vgl. Tabelle 20 und Abbildung 8). 2010 etwa wurden 88,7% mehr Zuzüge registriert als D-Visa erteilt wurden. Das bereits seit mehreren Jahrzehnten umfängliche und dynamische Zuwanderungsgeschehen zwischen der Türkei und Deutschland hängt also weitaus weniger stark als im Falle Chinas von der Vergabe von D-Visa ab.

Die Vergabe von C-Visa durch die deutschen Auslandsvertretungen in der Türkei schwankt im Jahresvergleich weniger stark als im Falle Chinas und zeigt insgesamt eine leicht fallende Tendenz. Ein Rückgang ist auch bei D-Visa und Zuzügen sichtbar, wobei sich

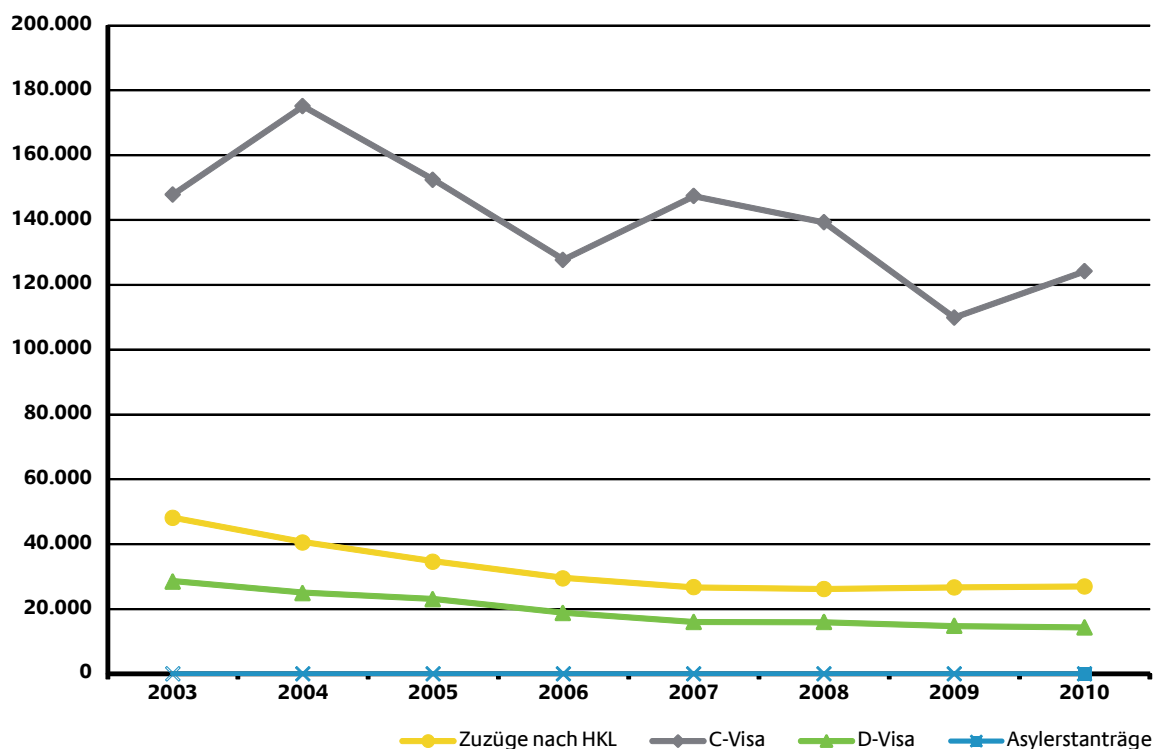
diese Tendenz in den Jahren 2008 bis 2010 verlangsamt hat.¹⁷³ Seit 2009 ist die Zahl der Zuzüge aus der Türkei sogar wieder marginal angestiegen.

Tabelle 20: Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (Türkei), 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zuzüge nach HKL	48.207	40.689	34.749	29.589	26.694	26.173	26.638	26.951
C-Visa	147.876	175.128	152.467	127.771	147.357	139.253	109.879	124.130
D-Visa	28.593	25.079	23.154	18.869	15.991	15.927	14.723	14.285
Asylersanträge	6.301	4.148	2.958	1.949	1.437	1.408	1.429	1.340

Quellen: AA, Statistisches Bundesamt, BAMF

Abbildung 8: Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (Türkei), 2003-2010



Quellen: AA, Statistisches Bundesamt, BAMF (eigene Darstellung)

¹⁷³ Im vierten Quartal 2007 kam es in deutschen Auslandsvertretungen weltweit vorübergehend zu einem deutlichen Absinken der zum Ehegattennachzug erteilten Visa. Grund dafür war der ab 28. August 2007 obligatorische Nachweis von einfachen Sprachkenntnissen als Voraussetzung zur Erteilung eines Visums zum Ehegattennachzug. Im Fall der Türkei sanken die Zahlen von jeweils über 2.000 erteilten Visa in den Quartalen I bis III auf 673 im vierten Quartal 2007. Erst im dritten Quartal des Jahres 2008 erreichten die Zahlen wieder in etwa das vorherige Niveau. Ein nicht unwesentlicher Teil des ab 2007 beobachtbaren Rückgangs bei den in der Türkei erteilten D-Visa dürfte somit auf den Rückgang bei den Visa zum Ehegattennachzug zurückzuführen sein (vgl. dazu BAMF/EMN 2011a: 24f. sowie BT-Drs. 17/3090 vom 24. September 2010, S. 32).

Ukraine

Sowohl der Umfang der Visumvergabe durch die einzige deutsche Vertretung in der Ukraine in Kiew als auch die Zahl der Zuzüge aus der Ukraine bewegt sich im Vergleich zu China und zur Türkei auf einem wesentlich geringeren Niveau. Die Zahl der erteilten C-Visa schwankte zwischen 95.074 im Jahr 2009 und 116.417 im Jahr 2003. Die Gesamttendenz war leicht fallend.

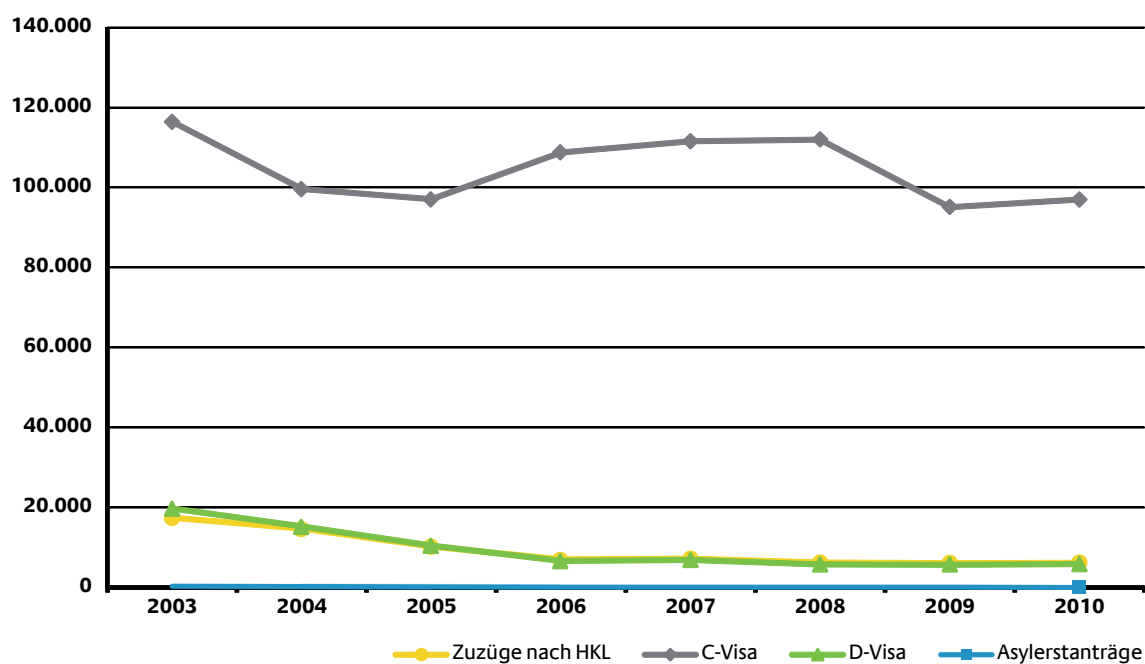
Bis einschließlich 2005 war die Zahl der D-Visa höher als die Zahl der registrierten Zuzüge. Danach wurden, wie auch in den anderen Beispielfällen, mehr Zuzüge registriert als D-Visa erteilt. Insgesamt ist die Konvergenz von D-Visa und Zuzügen aber vergleichsweise stark. Die Zahl der Zuzüge im Jahr 2010 lag nur 6,1% über der Zahl der erteilten D-Visa. Auffällig ist, dass bei D-Visa und Zuzügen eine stark rückläufige Tendenz erkennbar ist. 2010 betrug der Umfang der Zuzüge aus der Ukraine nur rund ein Drittel des Niveaus von 2003.

Tabelle 21: Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylerstanträge (Ukraine), 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zuzüge nach HKL	17.441	14.676	10.268	6.994	7.174	6.208	6.081	6.149
C-Visa	116.417	99.603	97.058	108.767	111.521	111.994	95.074	96.982
D-Visa	19.755	15.241	10.476	6.664	6.850	5.732	5.675	5.794
Asylerstanträge	299	231	132	99	62	37	66	62

Quellen: AA, Statistisches Bundesamt, BAMF

Abbildung 9: Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylerstanträge (Ukraine), 2003-2010



Quellen: AA, Statistisches Bundesamt, BAMF (eigene Darstellung)

Indien

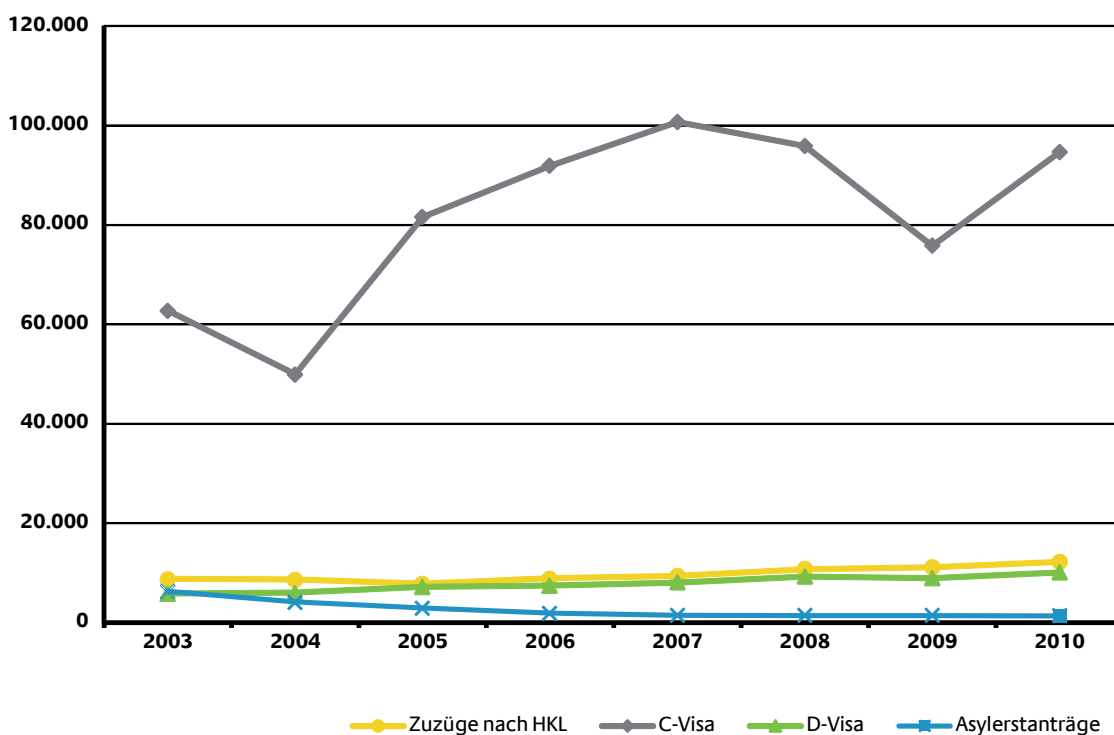
Indien ist im Zeitraum 2003 bis 2010 als Herkunftsland von Zuwanderern immer bedeutender geworden. Von 2006 an hat die Zahl der Zuzüge jedes Jahr zugenommen. 2010 wurden 38,8% mehr Zuzüge registriert als 2003. Eine ebenfalls sehr deutlich steigende Tendenz ist auch bei der Erteilung von D-Visa zu erkennen (Zuwachs um 72,1% im Jahresvergleich zwischen 2003 und 2010). Bei C-Visa, die ebenfalls verstärkt genutzt werden, beträgt der Zuwachs 50,8%, wobei es 2004, 2008 und 2009 vorübergehende Rückgänge gab. Insgesamt zeigt sich eine deutlich steigende Tendenz. Indien scheint somit sowohl hinsichtlich der Zuwanderungsbewegungen als auch bei der kurzfristigen Reisetätigkeit für Deutschland als Partnerland wichtiger zu werden.

Tabelle 22: Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (Indien), 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zuzüge	8 804	8 652	7 865	8 911	9 367	10 767	11 122	12 218
C-Visa	62 757	49 960	81 584	91 909	100 698	95 859	75 802	94 648
D-Visa	5 866	6 032	7 213	7 460	8 059	9 260	8 939	10 093
Asylersanträge	1 736	1 118	557	512	413	485	681	810

Quellen: AA, Statistisches Bundesamt, BAMF

Abbildung 10: Erteilte C-Visa, D-Visa, Zuzüge und Asylersanträge (Indien), 2003-2010



Quellen: AA, Statistisches Bundesamt, BAMF (eigene Darstellung)

7 Schlussfolgerungen

Die Visumpolitik ist ein wichtiger Teil des Instrumentariums, mit dem Nationalstaaten sowie zunehmend auch die Europäische Union als einheitlicher Mobilitätsraum ohne Binnengrenzen Reise- und Wanderungsbewegungen steuern und kontrollieren. Diese Bedeutung der Visumpolitik ergibt sich zum einen aus dem quantitativen Ausmaß der Visumvergabe. Zum anderen hat sich über einen relativ kurzen Zeitraum in der EU ein beachtlicher rechtlicher Rahmen für die Vergabe von Sichtvermerken zur Einreise von Drittstaatsangehörigen herausgebildet. Während Visumpolitik und Visumpraxis im Bereich der Erteilung von D-Visa zum längerfristigen Aufenthalt bzw. zur Zuwanderung im Handlungs- und Entscheidungsbereich der Nationalstaaten verbleibt, kam es im Bereich der Visa für Kurzaufenthalte zu einer Übertragung vormals nationaler Regelungskompetenzen an die Gemeinschaft und damit zu einem vergleichsweise hohen Grad an Kohärenz. Hier sind sowohl die EU als auch die Regierungen der Mitgliedstaaten bestrebt, die kontrollpolitischen Instrumentarien weiter zu verbessern, um einerseits Mobilität zu ermöglichen und andererseits sicherheits- und migrationspolitische Interessen nicht zu vernachlässigen. Aus einer stärker außenpolitisch orientierten Perspektive ist die gemeinschaftliche Visumpolitik daneben auch ein Faktor zur Ausgestaltung der Beziehungen zu Drittstaaten geworden; etwa bei der Heranführung von Nachbarstaaten an die Europäische Union, in den internationalen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie im Dialog über Migrations- und Entwicklungsfragen in verschiedenen Weltregionen.

Visumpolitik als vergemeinschaftete Politik

Ausgehend von der Schengen-Zusammenarbeit haben die Organe der Gemeinschaft ein Regelwerk entwickelt, das sich über den gesamten Bereich der kontrollbezogenen Mobilitäts-, Migrations- und Grenzschutzpolitik erstreckt. Die Dichte an direkt wirkenden Verordnungen ist weit höher als in anderen Bereichen der Migrationspolitik, etwa bei der Schutzgewährung oder bei der Steuerung der Erwerbsmigration, wo bisher hauptsächlich Richtlinien vereinbart wurden. Kernbestandteile der Visumpolitik sind der Schengener Grenzkodex, der Visakodex, die Visumverordnung und die Verordnung über das Visa-Informationssystem (VIS). Auf der Grundlage dieser Rechtsakte wird die Einreise von Drittstaatsangehörigen in den Schengenraum mittlerweile umfassend und nach einheitlichen Kriterien geregelt und überwacht. Nicht nur aus Sicht der Mitgliedstaaten, sondern auch für die Visumantragsteller bedeutet dies ein Mehr an Einheitlichkeit, Transparenz und Rechtssicherheit – so sind zum Beispiel seit dem vollständigen Inkrafttreten des Visakodex ablehnende Entscheidungen gegenüber den Antragstellern schriftlich zu begründen.

Nach der vollständigen Inbetriebnahme des VIS werden für jedes erteilte Visum zum kurzfristigen Aufenthalt personenbezogene Daten der Antragsteller, einschließlich biometrischer Merkmale, sowie Angaben zum Visum EU-weit für die zuständigen Behörden verfügbar sein. Daraus ergeben sich erweiterte Möglichkeiten der Kontrolle. Bereits jetzt sorgt ein im Visumkodex verankerter Konsultationsmechanismus dafür, dass ein Mitgliedstaat einen anderen dazu verpflichten kann, ihn bei der Prüfung von Visaanträgen von Staatsan-

gehörigen bestimmter Drittstaaten einzubinden. Insgesamt nehmen somit sicherheitspolitische Erwägungen im Rahmen der verfahrensgemäßen Prüfung von Anträgen auf Visaerteilung zum kurzfristigen Aufenthalt im Schengenraum einen hohen Stellenwert ein.

Als mögliches künftiges Instrument für das Monitoring von Mobilität und Migrationsbewegungen an den Außengrenzen der Europäischen Union ist auf EU-Ebene die Einführung eines „Entry-Exit-Systems“ im Gespräch. Ein solches System könnte langfristig zu jedem Zeitpunkt Informationen darüber liefern, ob sich ein in den Schengenraum eingereister Drittstaatsangehöriger noch in den Mitgliedstaaten befindet und Anhaltspunkte für einen unerlaubten Aufenthalt bestehen.

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission weitere Maßnahmen der Zusammenarbeit angeregt. Die Vorschläge beziehen sich insbesondere auf die Einrichtung gemeinsamer Visumantragszentren sowie – in längerfristiger Perspektive – eine Ausweitung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei den Schengen-Visa auch auf die bislang nach nationalem Recht erteilten Langzeitvisa.

Visumpolitik als Migrationskanal: Erkenntnisse aus der Statistik

Die Frage, ob und inwieweit die Visumpolitik ein Migrationskanal ist, einerseits im Hinblick auf die Vorbeugung und Verhinderung irregulärer Wanderungsbewegungen, andererseits bei der Steuerung und Ermöglichung legaler Zuwanderung, kann auf der Grundlage der statistischen Erkenntnisse im Rahmen dieser Studie nicht klar beantwortet werden. Eine Erörterung hat jedenfalls unter strikter Differenzierung der Visa-Arten, insbesondere der gemeinschaftlich geregelten C-Visa zum kurzfristigen Aufenthalt und der nationalen D-Visa für längerfristige Zuwanderung zu erfolgen. Die Synopse von Visaerteilungsdaten und Zuzugsstatistiken hat verdeutlicht, dass das Zuwanderungsgeschehen in Deutschland mit der Erteilung von D-Visa, die auf der Grundlage des Zuwanderungsrechts dem konkreten Zweck der Zuwanderung dienen, eng zusammenhängt. Da ein wachsender Anteil der Zuzüge auf EU-Bürger sowie Staatsangehörige nicht oder nicht mehr visumpflichtiger Länder zurückgeht, ist ein bedeutender Teil des Zuwanderungsgeschehens von der Visumpolitik nicht bzw. nicht mehr betroffen. Jedoch ist die Prüfung und Visaerteilung in den deutschen Auslandsvertretungen auf der Basis des Aufenthaltsgesetzes das entscheidende vorgelagerte Verfahren zur Steuerung der Zuwanderung aus Drittstaaten, die der Visumpflicht unterliegen. Beispiele hierfür sind die Russische Föderation, Indien, China und die Türkei. Insgesamt betrifft rund 40,8% des Zuwanderungsgeschehens Herkunftsländer, die als Drittstaaten von der Visumpolitik überhaupt berührt werden können, wobei für einige dieser Länder, etwa die USA, Visumfreiheit gilt.

Zusammenhänge zwischen der Erteilung von Visa zum kurzfristigen Aufenthalt, die in erster Linie Geschäfts-, Besuchs- und touristischen Zwecken dienen (C-Visa), und den registrierten Zuzügen, sind demgegenüber schwer herzustellen. Zum einen bewegt sich das quantitative Niveau der Visumerteilungen auf einem deutlich höheren Niveau, zum anderen sind keine korrelierenden statistischen Verläufe erkennbar. Das heißt, die Zuwanderung wird durch Kurzaufenthalte von Staatsangehörigen visumpflichtiger Länder nicht

unmittelbar beeinflusst. Zudem schwankt die Vergabe von C-Visa wesentlich deutlicher und wird somit auch von externen, nicht durch die Visumpolitik steuerbaren Faktoren oder Ereignissen abhängen. So könnte beispielsweise der weltweite Konjunkturabschwung durch die Weltwirtschaftskrise für den starken Rückgang bei der Erteilung von C-Visa im Jahr 2009 im Vergleich zum Vorjahr mitverantwortlich sein. Auf das Zuzugsgeschehen scheint sich der Abschwung nicht ausgewirkt zu haben. Das vergemeinschaftete System zur Vergabe von C-Visa scheint damit vorrangig seinem Zweck gerecht zu werden, kurzfristige Mobilität im Bereich von Geschäftsreisen, privaten Besuchsreisen und Tourismus jeweils unter Prüfung der Rückkehrbereitschaft der Antragsteller zu ermöglichen und dabei illegalen Einreisen und Aufenthalten vorzubeugen. Freilich erlauben die in dieser Studie analysierten Visa- und Zuzugsstatistiken keine Schlussfolgerungen hinsichtlich des Ausmaßes von „Visa-Overstaying“, dem unerlaubten Aufenthalt in Deutschland nach Ablauf der Geltungsdauer des Schengen-Visums. Polizeidaten über Aufgriffe lassen jedoch den Schluss zu, dass es sich dabei nicht um ein Phänomen handelt, dass hinsichtlich seiner Ausmaße derzeit an Bedeutung gewinnt.

Auch wenn keine unmittelbar messbaren Zusammenhänge zwischen der Vergabe von C-Visa und den legalen Zuzügen zu bestehen scheinen, kann die Abschaffung der Visumpflicht für Staatsangehörige bestimmter Drittstaaten durchaus – zumindest kurzfristig – Folgewirkungen im Sinne einer erhöhten Anzahl Asylerstanträge auslösen. Dies hat das Länderbeispiel Serbien gezeigt, wo es im Jahr nach der Abschaffung der Visumpflicht zu einem sprunghaften Anstieg der Asylanträge und zu mehr Zuzügen kam. Nicht nur die Anzahl der „Overstayer“, sondern auch sonstige Phänomene im Bereich des Visamissbrauchs sind statistisch nicht zu erfassen und abzubilden, etwa wie viele Personen ein C-Visum durch Hilfe eines Schleuser erhalten haben oder wie viele Opfer von Menschenhandel über ein C-Visum nach Deutschland gebracht werden.

Die ebenfalls im Datenteil behandelten, zum Teil stark differierenden Ablehnungsraten in den deutschen Auslandsvertretungen zeugen davon, dass der Verhinderung der irregulären Einreise im Visumverfahren eine große Bedeutung beigemessen wird und dass die Potentiale für irreguläre Wanderungen je nach Weltregion und Land unterschiedlich hoch sind. Inwieweit dies intendierte Schwerpunktsetzungen der Auslandsvertretungen widerspiegelt oder ob primär die jeweiligen Push-Faktoren vor Ort entsprechend hohe bzw. niedrige Ablehnungsraten induzieren, war im Rahmen dieser Studie nicht zu klären. Auch die Frage, ob hohe Ablehnungsraten das Risiko verstärkter illegaler Einreiseversuche nach Deutschland bergen, lässt sich aus den verfügbaren Statistiken nicht klar herauslesen. Sowohl bei der Anzahl der Zurückweisungen an den Außengrenzen als auch bei Feststellungen unerlaubter Einreise und unerlaubten Aufenthalts sind insbesondere Drittstaatsangehörige jener Länder vertreten, die für Deutschland quantitativ zu den wichtigsten Herkunftsländern für Zuwanderer gehören. Allerdings finden sich zwei Länder aus der Liste der zehn Staaten mit dem höchsten Anteil an Visa-Ablehnungen auch unter den Top-10 bei den Zurückweisungen (Nigeria) bzw. bei den unerlaubten Einreisen und illegalen Aufenthalten (Afghanistan).

Förderung der legalen Migration

In Anbetracht der derzeit verstärkt diskutierten Herausforderungen des Fachkräftemangels in verschiedenen Branchen und einem möglichen Bedarf an Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften in Deutschland kommt nicht nur gesetzgeberischen Maßnahmen, sondern auch visumbezogenen Verfahren und der Öffentlichkeitsfunktion der deutschen Auslandsvertretungen im Hinblick auf die Unterrichtung der Bevölkerung in Drittstaaten über legale Zuwanderungsmöglichkeiten eine wesentliche Rolle zu. Die Auslandsvertretungen nutzen bereits Kontakte zu Multiplikatoren in Universitäten, Behörden und Organisationen im jeweiligen Gastland, um Deutschland als attraktives Zielland für Fachkräfte und Studieninteressierte zu profilieren. Auch der einfache Zugang zu den konsularischen Dienstleistungen in den Visastellen ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung.

Daneben könnte die Nutzung von Spielräumen im Rahmen der europäischen und nationalen Visumpolitik zur Erleichterung des Visumverfahrens auch einen positiven Einfluss auf entwicklungs- bzw. außenpolitische Ziele haben. So kann beispielsweise die Erteilung von Visa mit langfristiger Nutzungsdauer, z.B. C-Visa die eine Mehrfacheinreise erlauben, an bestimmte Gruppen von Antragstellern ein wirkungsvolles Instrument zur Steigerung der Reisetätigkeit der Bevölkerungen in Partnerländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik in den Schengen-Raum sein.

Anhand dieser Beispiele werden Steuerungspotenziale erkennbar. Der Visumpolitik kommt also neben ihrer primär kontrollierenden sicherheitspolitischen Funktion auch eine Katalysatorfunktion für Migrationsbewegungen zu, die unter Aspekten der Arbeitsmarktentwicklung, der Außenpolitik, humanitärer Verpflichtungen sowie der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung unter Umständen förderungswürdig sind.

Desiderate und Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschung

Nach wie vor sind sozialwissenschaftlich fundierte Erkenntnisse über Zusammenhänge zwischen der Visumpolitik bzw. Visumerteilungspraxis und dem weltweiten Wanderungsgeschehen rar. Die vorliegende Studie stellt die Rechtsgrundlagen, die Verfahrensabläufe und einen Großteil des verfügbaren bzw. auswertbaren statistischen Materials beschreibend dar und ermöglicht einige grundlegende Einsichten. Dennoch bleibt Forschungsbedarf. Es fehlen empirische Erkenntnisse über die Erteilungspraxis vor Ort, etwa auf der Grundlage von Befragungen von Mitarbeitern der Visastellen bzw. von Visaantragstellern. Zielführend erscheint insbesondere eine länderspezifische Herangehensweise mittels fundierter Fallstudien, deren Tiefe allerdings über die hier dargebotenen Beispiele Russland und Serbien hinausgehen müsste.

Wichtig wäre für die Folgeforschung, die Datengrundlagen zu erweitern. Ausgehend vom wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse wären insbesondere Visumdaten, die das Merkmal der Staatsangehörigkeit der Antragsteller enthalten, aussagekräftig. Zu diesem Zweck wäre eine detaillierte Auswertung der AZR-Visadatei brauchbar. Eine solche Un-

tersuchung könnte u.a. verdeutlichen, in welchem Umfang bei ausgewählten deutschen Auslandsvertretungen neben Staatsangehörigen des jeweiligen Gastlands auch Staatsangehörige anderer Drittstaaten um Visa nachsuchen. Es wäre beispielsweise auch möglich genauer zu untersuchen, wo die Staatsangehörigen eines visumpflichtigen Landes, in dem Deutschland keine Auslandsvertretung unterhält, Visa beantragen.

Festzuhalten ist, dass Visumpolitik als Migrationskanal ein lohnenswerter Forschungsgegenstand bleibt. Weitere Erkenntnisse könnten helfen, die Steuerung von Migrationsbewegungen zu verbessern – sowohl im Hinblick auf das Ziel der Verhinderung irregulärer Migration als auch zugunsten der Ermöglichung legaler Zuwanderung.

Anhang I: Vertiefende Statistik zum Länderbeispiel Serbien

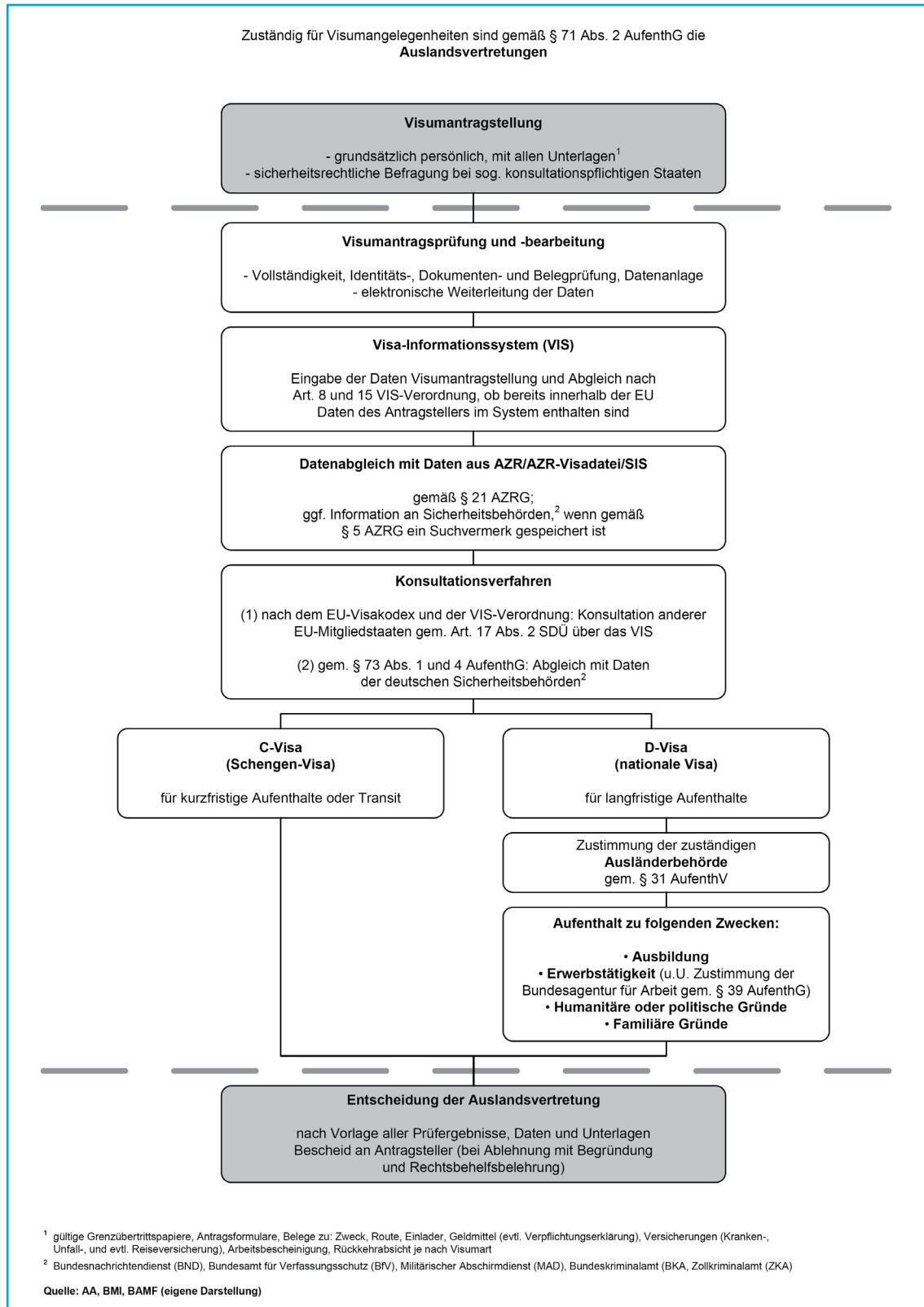
Tabelle 23: Serbien (einschließlich Montenegro und Kosovo) - Erteilte Visa, Zuzüge, Asylersanträge, 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Visa bearbeitet (insgesamt, Serbien und Montenegro)	97.228	96.349	80.553	83.755	94.398	65.385	47.617	5.931
Visa bearbeitet (insgesamt, Kosovo)						24.144	23.909	24.155
Visa bearbeitet (insgesamt, inkl. Kosovo)	97.228	96.349	80.553	83.755	94.398	89.529	71.526	30.086
Visa erteilt (insgesamt, inkl. Kosovo)	87.979	77.995	62.836	70.582	75.529	72.389	57.635	33.178
Visa erteilt (nur D-visa, inkl. Kosovo)	19.956	11.604	9.373	7.678	6.516	6.684	6.495	6.292
Zuzüge Serbien (nach HKL, Ausländer)	21.442	20.366	16.706	10.794	10.201	8.640	7.834	17.670
Zuzüge Montenegro (nach HKL Ausländer)				153	623	337	417	661
Zuzüge Kosovo (nach HKL Ausländer)							6.144	6.713
Zuzüge insgesamt (nach HKL, Ausländer)	21.754	20.628	16.963	14.654	10.824	8.977	14.395	25.044
Zuzüge Serbien (nach Staatsang.)	22.751	21.691	17.514	15.204	12.382	10.171	8.667	
Zuzüge Montenegro (nach Staatsang.)					643	370	422	
Zuzüge Kosovo (nach Staatsang.)						2.615	6.168	
Zuzüge insgesamt (nach Staatsang.)	22.751	21.691	17.514	15.204	13.025	13.156	15.257	
Asylersanträge Serbien	4.909	3.855	5.522	3.237	1.996	729	581	4.978
Asylersanträge Montenegro						37	57	59
Asylersanträge Kosovo						879	1.400	1.614
Asylersanträge insgesamt	4.909	3.855	5.522	3.237	1.996	1.645	2.038	6.651

Quelle: Auswärtiges Amt / Statistisches Bundesamt / BAMF

Anhang II: Ablauf des Visumverfahrens (Schematische Darstellung)

Abbildung 11: Ablauf des Visumverfahrens



Quellen- und Literaturverzeichnis

Bade, Klaus J. (2000): Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. München: C.H. Beck Verlag.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Das Bundesamt in Zahlen 2010. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg.

BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2011a): Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2011b): Statistikbericht Migration und internationaler Schutz 2009 der deutschen Nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN), Nürnberg.

BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2010a): Politikbericht 2009 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2010b): Statistikbericht Migration und internationaler Schutz 2008 der deutschen Nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN), Nürnberg.

Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (2006): Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Auftrag der Bundesregierung, o.O.

BMI – Bundesministerium des Innern (2011): Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, Berlin

BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2009, Nürnberg/Berlin.

Bleching, Jürgen/Weißflog, Vera (2010): Das neue Zuwanderungsrecht, Praxishandbuch zur rechtssicheren Umsetzung der aktuellen nationalen und europäischen Vorschriften, Band 1, Merching: Forum Verlag Herkert.

Boniface, Jérôme/Wesseling, Mara (2008): Visa Facilitation versus Tightening of Control: Key Aspects of the ENP, Brussels: European Parliament.

Brandes, Detlef (2007): Deutsche Siedler in Russland seit dem 18. Jahrhundert. In: Bade, Klaus J. et al (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 514-521.

Bundesministerium des Innern (2008): Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: Bundesministerium des Innern.

Dragišić, Petar (2010): Ein Volk unterwegs. Migranten aus Serbien 1971-2002. In: Themenportal Europäische Geschichte, URL: <http://www.europa.clio-online.de/2010/Article=447> (9. Juni 2011).

EMN – European Migration Network (Hg.) (2010): Asylum and Migration Glossary. A tool for better comparability. Produced by the European Migration Network, January 2010, Brussels.

ESI – European Stability Initiative (2011): Advancing Freedom of Movement in a Populist Age, How the Western Balkans asylum seekers' affair can be resolved, Berlin/Brüssel/Istanbul.

Fassmann, Heinz/Münz, Rainer (Hg.) (2000): Ost-West-Wanderungen in Europa. Wien: Böhlau Verlag.

GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2007): Remittances aus Deutschland und ihre Wege in die Herkunftsländer der Migranten. Eine Studie zu fünf ausgewählten Ländern, Eschborn.

Gutmann, Rolf (2010): Familiennachzug und Sprachkenntnisse, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 90-96.

Haug, Sonja/Wolf, Michael (2006): Jüdische Zuwanderer in Deutschland, In: Swiaczny, Frank/Haug, Sonja (Hrsg.): Neue Zuwanderergruppen in Deutschland, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Heft 118/2006, Wiesbaden.

IOM – International Organization for Migration (2009): Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member States, Geneva.

Ivakhnyuk, Irina (2009): The Russian Migration Policy and Its Impact on Human Development: The Historical Perspective. Human Development Research Paper 2009/14, United Nations Development Programme.

- Kluth, Winfried/Hund, Michael/Maaßen, Hans-Georg** (2008): *Zuwanderungsrecht*, Baden-Baden: Nomos.
- Kurzidem, Clemens** (2010): Das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger im Spiegel der neueren Rechtsprechung, in: *ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 121-127.
- Lavenex, Sandra** (2001): *The Europeanisation of Refugee Policies, between human rights and internal security*, Aldershot: Ashgate.
- Lübbe, Anna** (2009): Zur Migrationsrisikoprognose bei Antrag nachzugswilliger Ehegatten auf Besuchsvisum zum Zweck des Spracherwerbs, in: *ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 215-218.
- Marx, Reinhard** (2008): *Ausländer- und Asylrecht, Verwaltungsverfahren, Prozess*, Baden-Baden: Nomos.
- Mau, Steffen/Brabandt, Heike** (2011): Visumpolitik und die Regulierung globaler Mobilität. Ein Vergleich dreier OECD Länder, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 40, Nr. 1, 3-23.
- Münz, Rainer/Ulrich, Ralf** (2000): Die ethnische und demographische Struktur von Ausländern und Zuwanderern in Deutschland, in: Alba, Richard; Schmidt, Peter; Wasmer, Martina (Hg.): *Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 11-54.
- Mundil, Rabea/Grobecker, Claire** (2011): Schätzverfahren zu Langzeitmigranten in Deutschland 2009. Teil 2: Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, in: *Wirtschaft und Statistik*, Dezember 2011, 1171-1201.
- Parkes, Roderick** (2010): *European Migration Policy from Amsterdam to Lisbon. The end of the responsibility decade?* Baden-Baden: Nomos.
- Parusel, Bernd** (2010): *Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland. Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN). Working Paper 30*, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Parusel, Bernd** (im Erscheinen): The impact of visa policy on migration. A case study on Germany and immigration from Poland, Romania and Bulgaria, in: Batory Foundation / Center for Migration Research (ed.): *Migration from Eastern European Countries to the European Union in the Context of Visa Policy*, Warsaw.

Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2010): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung, Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 32 der Nationalen Kontaktstelle des EMN und der Forschungsgruppe, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Peers, Steve (2011): EU Justice and Home Affairs Law, Third Edition, Oxford: Oxford University Press.

Ryan, Bernard (2010): Extraterritorial Immigration Control: What Role for Legal Guarantees?, in: Ryan, Bernard/Mitsilegas, Valsamis (eds.): Extraterritorial Immigration Control – Legal Challenges, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 3-37.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010): Einwanderungsgesellschaft 2010, Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

Schneider, Jan (2009): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Working Paper 25 der Forschungsgruppe, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel (2010): Rückkehrunterstützung in Deutschland, Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten, Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Working Paper 31 der Forschungsgruppe, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schönwälder, Karen (2001): Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen: Klartext.

Schröder, Birgit/Höhmman, Daniel (2011): Anwendungsbereiche und Auswirkungen der Stillhalteklausele im Assoziationsrecht der EU mit der Türkei, Ausarbeitung WD 3 – 3000 - 188/11 der Wissenschaftlichen Dienste, Berlin: Deutscher Bundestag.

Schumann, Gunda (2010): Visa Liberalisation for Citizens of Kosovo – A Critical Analysis of the Current State of Play and Future Perspectives, in: Südosteuropa Mitteilungen 04-05/2010, 20-37.

Storr, Christian/Wenger, Frank/Eberle, Simone/Albrecht, Rainer/Harms, Karsten (2008): Kommentar zum Zuwanderungsrecht, Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, 2. Auflage, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden: Richard Boorberg Verlag.

- Timmins, Graham** (2011): German-Russian Bilateral relations and EU-Policy on Russia: Between Normalisation and the 'Multilateral Reflex', in: Journal of Contemporary European Studies, Vol. 19, No. 2, 189-199.
- UK ZU – Unabhängige Kommission „Zuwanderung“** (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung. Berlin.
- Welte, Hans-Peter** (2010): Zuwanderungs-/Freizügigkeitsrecht, Regensburg: Walhalla Fachverlag.
- Wessels, Wolfgang** (2008): Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Williams, Lucy/Aktoprak, Serhan** (2010): Migration between Russia and the European Union: Policy implications from a small-scale study of irregular migrants. Moscow: International Organization for Migration.
- Žuravlev, Sergej** (2007): Deutsche Facharbeiter und Handwerker in der UdSSR der Zwischenkriegszeit. In: Bade, Klaus J. et al. (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 473-477.

Publikationen

Working Paper

- 1/2005** Die Datenlage im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung
Verfasserin: Sonja Haug
- 2/2005** Illegalität von Migranten in Deutschland
Verfasserin: Susanne Worbs unter Mitarbeit von Michael Wolf und Peter Schimany
- 3/2005** Jüdische Zuwanderer in Deutschland
Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Peter Schimany
- 4/2005** Die alternde Gesellschaft
Verfasser: Peter Schimany
- 5/2006** Integrationskurse
Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung
Verfasser: Sonja Haug und Frithjof Zerger
- 6/2006** Arbeitsmarktbeteiligung von Ausländern im Gesundheitssektor in Deutschland
Verfasser: Peter Derst, Barbara Heß und Hans Dietrich von Loeffelholz
- 7/2006** Einheitliche Schulkleidung in Deutschland
Verfasser: Stefan Theuer
- 8/2007** Soziodemographische Merkmale,
Berufsstruktur und Verwandtschaftsnetzwerke jüdischer Zuwanderer
Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Michael Wolf
- 9/2007** Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten
nach Deutschland
Verfasser: Barbara Heß und Lenore Sauer
- 10/2007** Familiennachzug in Deutschland
Verfasser: Axel Kreienbrink und Stefan Rühl
- 11/2007** Türkische, griechische, italienische und polnische Personen sowie Personen aus
den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in Deutschland
Verfasser: Christian Babka von Gostomski
- 12/2008** Kriminalität von Aussiedlern
Eine Bestandsaufnahme

Verfasser: Sonja Haug, Tatjana Baraulina, Christian Babka von Gostomski
unter Mitarbeit von Stefan Rühl und Michael Wolf

- 13/2008** Schulische Bildung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 1
Verfasser: Manuel Siegert
- 14/2008** Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 2
Verfasserin: Sonja Haug
- 15/2008** Healthy-Migrant-Effect, Erfassungsfehler und andere Schwierigkeiten bei der
Analyse der Mortalität von Migranten
Eine Bestandsaufnahme
Verfasser: Martin Kohls
- 16/2008** Leben Migranten wirklich länger?
Eine empirische Analyse der Mortalität von Migranten in Deutschland
Verfasser: Martin Kohls
- 17/2008** Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 3
Verfasserin: Susanne Worbs
- 18/2008** Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration in Europa und seinen
Nachbarregionen
Verfasser: Kevin Borchers unter Mitarbeit von Wiebke Breustedt
- 19/2008** Das Integrationspanel
Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses
Verfasserin: Nina Rother
- 20/2008** Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Frauen ausländischer Nationalität
in Deutschland
Eine vergleichende Analyse über türkische, italienische, griechische und polnische
Frauen sowie Frauen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens
Verfasserin: Anja Stichs
- 21/2008** Wohnen und innerstädtische Segregation von Zuwanderern in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 4
Verfasserin: Lena Friedrich
- 22/2009** Berufliche und akademische Ausbildung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 5
Verfasser: Manuel Siegert

- 23/2009** Das Integrationspanel
Entwicklung von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen
der Integrationskursteilnehmer während des Kurses
Verfasserin: Nina Rother
- 24/2009** Förderung der Bildungserfolge von Migranten: Effekte familienorientierter Projekte
Abschlussbericht zum Projekt Bildungserfolge bei Kindern und Jugendlichen mit
Migrationshintergrund durch Zusammenarbeit mit den Eltern
Verfasser: Lena Friedrich, Manuel Siegert unter Mitarbeit von Karin Schuller
- 25/2009** Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland
Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Jan Schneider
- 26/2009** Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland
Aufnahme, Rückkehr und Integration
Studie II/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel
- 27/2009** Grunddaten der Zuwandererbevolkerung in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 6
Verfasser: Stefan Rühl
- 28/2009** Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland
Ergebnisse einer schriftlichen Befragung
Verfasserin: Barbara Heß
- 29/2010** Das Integrationspanel
Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmenden zu Beginn ihres
Alphabetisierungskurses
Verfasserin: Nina Rother
- 30/2010** Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland
Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel
- 31/2010** Rückkehrunterstützung in Deutschland
Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und
zur Reintegration in Drittstaaten
Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Axel Kreienbrink und Jan Schneider

- 32/2010** Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider
- 33/2010** Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von
Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 7
Verfasserin: Sonja Haug
- 34/2010** Mediennutzung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 8
Verfasserin: Susanne Worbs
- 35/2011** Zirkuläre und temporäre Migration
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Jan Schneider und Bernd Parusel
- 36/2011** Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 9
Verfasser: Katharina Seebaß und Manuel Siegert
- 37/2011** Der Einfluss des Integrationskurses auf die Integration russisch- und
türkischstämmiger Integrationskursteilnehmerinnen
Verfasserin: Karin Schuller
- 38/2011** Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer
in qualifizierten Dienstleistungen
Verfasserin: Barbara Heß
- 39/2011** Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten
und Bleibeberechtigten
Verfasser: Waldemar Lukas
- 40/2011** Visumpolitik als Migrationskanal
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider

Forschungsberichte

- 1/2005** Der Einfluss von Zuwanderung auf die Deutsche Gesellschaft
Verfasser: Manfred Kohlmeier und Peter Schimany
- 2/2005** Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland
Verfasser: Annette Sinn, Axel Kreienbrink, Hans-Dietrich von Loeffelholz
unter Mitarbeit von Michael Wolf
- 3/2007** Abschlussbericht
Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern - Ermittlung und
Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes
Verfasserinnen: Sonja Haug, Lenore Sauer
- 4/2007** Rückkehr aus Deutschland
Verfasser: Axel Kreienbrink, Edda Currle, Ekkehart Schmidt-Fink, Manuela Westphal
und Birgit Behrensen unter Mitarbeit von Magdalena Wille und Mirjam Laaser
- 5/2007** Migration und demographischer Wandel
Verfasser: Peter Schimany
- 6/2009** Muslimisches Leben in Deutschland
Verfasserinnen: Sonja Haug, Stephanie Müssig und Anja Sticks
- 7/2009** Vor den Toren Europas?
Verfasserin: Susanne Schmid unter Mitarbeit von Kevin Borchers
- 8/2010** Fortschritte der Integration
Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen
Verfasser: Christian Babka von Gostomski
- 9/2011** Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland
Verfasser: Martin Kohls
- 10/2011** Generatives Verhalten und Migration
Verfasser: Susanne Schmid, Martin Kohls
- 11/2011** Das Integrationspanel
Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner, Dr. Nina Rother



Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale Kontaktstelle des EMN
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Dr. Iris Schneider (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Verfasser:

Dr. Bernd Parusel
Dr. Jan Schneider

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.de

Stand:

Januar 2012

Layout:

Gertraude Wichtrey
Claudia Sundelin

Zitat:

Bernd Parusel/Jan Schneider (2011): Visumpolitik als Migrationskanal.
Working Paper 40 der Forschungsgruppe des Bundesamtes.
Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

ISSN:

1865-4770 Printversion

ISSN:

1865-4967 Internetversion

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet.

Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.